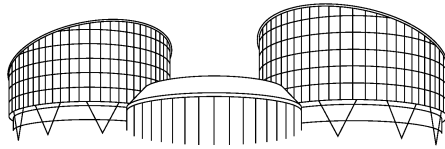


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita dalle dott.sse Silvia Canullo e Maria Caterina Tecca, funzionari linguistici. Revisione a cura della dott.ssa Maria Caterina Tecca.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

**CAUSA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA**

*(Ricorsi nn. 51567/14 e altri 3 –  
si veda l'elenco allegato)*

SENTENZA

*La presente versione è stata rettificata in data 27 febbraio 2025 ai sensi dell'articolo 81 del Regolamento della Corte.*

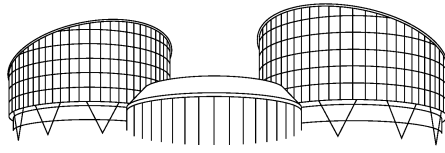
Articolo 34 • Vittima • *Locus standi* • Fenomeno di inquinamento sistematico, decennale, molto diffuso e su vasta scala, causato dallo sversamento e dall'interramento illegali e/o dall'abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, svolto spesso dalla criminalità organizzata, in parti della Regione Campania ("Terra dei Fuochi") • Associazioni ricorrenti non "direttamente interessate" dalle asserite violazioni derivanti da un pericolo per la salute dovuto all'esposizione al fenomeno dell'inquinamento • Assenza di legittimazione delle associazioni ricorrenti ad agire nell'interesse dei loro soci • Criteri relativi alla qualità di vittima/*locus standi* indicati nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera* [GC] non applicabili in quanto limitati al contesto del cambiamento climatico • Assenza di altre "considerazioni speciali" per concedere alle associazioni ricorrenti la legittimazione ad agire senza una specifica autorizzazione a farlo • Assenza di prove sufficienti che alcuni ricorrenti o i loro congiunti avessero vissuto in aree interessate dal fenomeno dell'inquinamento • Incompatibilità *ratione personae*

Articolo 2 (sostanziale) • Obblighi positivi • Vita • Esistenza di un rischio sufficientemente grave, autentico, accertabile e imminente dovuto al fenomeno dell'inquinamento in corso • Esistenza di un dovere di protezione non negata dall'assenza di certezza scientifica in ordine ai precisi effetti che l'inquinamento potrebbe avere sulla salute di un ricorrente • Applicabilità dell'articolo 2 • Le autorità non avevano affrontato il problema della *Terra dei Fuochi* con la diligenza giustificata dalla gravità della situazione e non avevano adottato tutte le misure necessarie per proteggere le vite dei ricorrenti • Assenza di risposta sistematica, coordinata e strutturata

Articolo 46 • Sentenza pilota • Misure generali dettagliate indicate dalla Corte da attuare entro due anni dalla data in cui la sentenza sarà diventata definitiva per affrontare il problema della *Terra dei Fuochi* • Esigenza di una strategia esaustiva che riunisca le misure esistenti o previste, di un meccanismo di monitoraggio indipendente e di una piattaforma informatica pubblica • Non ancora comunicato al Governo il rinvio di analoghe cause pendenti

Art 41 • Equa soddisfazione • Danno non patrimoniale • Riservata

Redatta dalla Cancelleria. Non vincola la Corte.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

STRASBURGO

30 gennaio 2025

*La presente sentenza diventerà definitiva alle condizioni stabilite dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.*

**Nella causa Cannavacciuolo e altri c. Italia,**

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una Camera composta da:

Ivana Jelić, *Presidente*,  
Alena Poláčková,  
Georgios A. Serghides,  
Tim Eicke,  
Erik Wennerström,  
Raffaele Sabato,  
Frédéric Krenc, *giudici*,

e Ilse Freiwirth, *Cancelliere di Sezione*,

visti i ricorsi (nn. 39742/14, 51567/14, 74208/14 e 24215/15) proposti contro la Repubblica italiana con i quali, nelle varie date indicate nella tabella allegata, le persone e le organizzazioni indicate nella tabella allegata, (“i ricorrenti”), hanno adito la Corte ai sensi dell’articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (“la Convenzione”);

vista la decisione di comunicare al Governo italiano (“il Governo”) le doglianze relative agli articoli 2, 8, 10 e 13;

vista la decisione di trattare i ricorsi con priorità (articolo 41 del Regolamento della Corte);

viste le osservazioni presentate dal Governo convenuto e le osservazioni presentate in risposta dai ricorrenti;

visti i commenti dei terzi presentati da *ClientEarth*; *MacroCrimes*; l’intervento coordinato del Forum per i diritti umani e la giustizia sociale dell’Università di Newcastle, del Gruppo di ricerca sulla normativa ambientale di Newcastle dell’Università di Newcastle, di *Let’s do it! Italy*, e di Legambiente; del Prof. M. Carducci e del Sig. V. Lorubbio (Centro di Ricerca Euro Americano sulle Politiche Costituzionali - CEDEUAM); del Prof. F. Bianchi (Istituto di fisiologia clinica di Pisa); del Sig. G. D’Alisa (Università di Coimbra) e del Prof. M. Armiero (KTH Regio Istituto di Tecnologia di Stoccolma), autorizzati a intervenire dal Presidente della Sezione;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 17 dicembre 2024, pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

## INTRODUZIONE

1. La questione principale della presente causa è stabilire se le autorità abbiano omesso di adottare misure adeguate e sufficienti per tutelare le vite dei ricorrenti che vivevano in aree della Regione Campania interessate da un fenomeno di inquinamento su vasta scala, derivante dallo sversamento e dall’interramento illegali e/o dall’abbandono incontrollato di rifiuti

pericolosi, speciali e urbani, associato spesso al loro incenerimento. La causa solleva questioni ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione.

## IN FATTO

2. I ricorrenti e i loro rappresentanti sono elencati nell'Allegato I.
3. Il Governo è stato rappresentato dal suo Agente, il Sig. L. D'Ascia e dai Sigg. G. Palatiello e F. Fedeli, Avvocati dello Stato.
4. I fatti della causa, come esposti dalle parti, si possono riassumere come segue.

### I. LA "TERRA DEI FUOCHI": IL CONTESTO

5. L'espressione "*Terra dei Fuochi*", che si traduce letteralmente "*Land of Fires*", comparve per la prima volta in un rapporto del 2003 dell'associazione *Legambiente onlus* (un'associazione senza fini di lucro per la tutela ambientale), in cui essa richiamò l'attenzione sullo sversamento e la combustione illegali di rifiuti pericolosi nel territorio dei comuni di Qualiano, Villaricca e Giugliano, nella provincia di Napoli.

6. Secondo la definizione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania ("ARPAC"), l'area della *Terra dei Fuochi* comprende il territorio situato tra la provincia di Napoli e l'area sudoccidentale della provincia di Caserta. L'inquinamento del territorio in questione, definito il "fenomeno della *Terra dei Fuochi* (Sesta Commissione parlamentare di inchiesta, relazione sulla Campania, 28 febbraio 2018, p. 195; si veda il paragrafo 9 *infra*), deriva dallo sversamento e dall'interramento illegali e/o dall'abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, unito frequentemente al loro incenerimento.

7. Una direttiva interministeriale emessa in data 23 dicembre 2013 individuò inizialmente cinquantasette comuni nelle province di Napoli e Caserta interessate da tale fenomeno. Le direttive interministeriali del 16 aprile 2014 e del 10 dicembre 2015 aggiunsero, rispettivamente, all'elenco, ulteriori trentuno e due comuni (si veda l'Allegato II per un elenco completo dei comuni). Secondo una relazione del 19 gennaio 2018 della Dodicesima Commissione del Senato italiano (Igiene e Sanità), le suddette direttive stabilivano una delimitazione legale della zona denominata dalla Commissione il territorio *Terra dei Fuochi*, comprendente novanta comuni interessati da pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti (si vedano le pp. 49-50 della relazione della Dodicesima Commissione del 2018). Tali comuni sono stati costantemente denominati comuni della *Terra dei Fuochi* e territorio della *Terra dei Fuochi* in un'ampia serie di documenti e strumenti ufficiali.

8. La popolazione del territorio della *Terra dei Fuochi*, come definito sopra, ammonta a circa 2.900.000 abitanti, ovvero il 52% della popolazione

della Regione Campania. L'ARPAC denomina gli abitanti di tali comuni la "popolazione esposta" al fenomeno della *Terra dei Fuochi*.

## II. LA TERRA DEI FUOCHI: LE PROVE

9. Tra il 1995 e il 2018 furono istituite diverse commissioni parlamentari di inchiesta sulla gestione del ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite a esso connesse ("le Commissioni parlamentari di inchiesta") ai sensi della legislazione pertinente (delibera della Camera dei deputati del 20 giugno 1995 – "la Prima Commissione parlamentare di inchiesta") e delle leggi 10 aprile 1997 n. 97 ("la Seconda Commissione parlamentare di inchiesta"), 31 ottobre 2001 n. 399 ("la Terza Commissione parlamentare di inchiesta"), 20 ottobre 2006 n. 271 ("la Quarta Commissione parlamentare di inchiesta"), 6 febbraio 2009 n. 6 ("la Quinta Commissione parlamentare di inchiesta"), 7 gennaio 2014 n. 1 ("la Sesta Commissione parlamentare di inchiesta"), e 7 agosto 2018 n. 100 ("la Settima Commissione parlamentare di inchiesta"). Il mandato delle Commissioni parlamentari di inchiesta comprendeva l'intero territorio italiano.

10. La prima di tali Commissioni parlamentari di inchiesta iniziò i suoi lavori in data 27 luglio 1995. Nella sua relazione dell'11 marzo 1996, essa sottolineò la presenza di molteplici discariche abusive nelle province di Caserta e Napoli, in particolare nelle campagne circostanti Aversa e il litorale domicilio-flegreo, che erano controllate a livello locale dalla criminalità organizzata. Osservò anche che non era stato realizzato alcun piano di vigilanza o di bonifica, benché le autorità fossero a conoscenza del fenomeno dello sversamento e dell'interramento illegali di rifiuti pericolosi almeno dal 1988, ed esso fosse in aumento in aree in cui l'acqua fornita dalle falde freatiche era frequentemente utilizzata per irrigare (p. 44 della relazione).

La Commissione segnalò che, secondo un rapporto sui controlli sanitari eseguiti nel territorio monitorato dall'Azienda sanitaria locale ("la ASL") n. 4 di Napoli, presentato a un seminario organizzato dalla ASL nel 1995, nei trentacinque comuni ricadenti nella sfera della sua competenza (p. 10 del rapporto) i tassi di mortalità per tumore erano aumentati del 100%. Un notevole numero di tali comuni fu successivamente inserito nell'elenco dei comuni della *Terra dei Fuochi* (si veda il paragrafo 7 *supra*). La Commissione rilevò con preoccupazione l'aumento dei casi di linfoma, leucemia e tumori epatici nel territorio comprendente i comuni di Acerra, Marigliano e San Vitaliano.

La Commissione richiamò inoltre l'attenzione sul fatto che le prime indagini relative all'interramento e allo sversamento illegali di rifiuti pericolosi avevano avuto luogo a decorrere dal 1993, sebbene il problema fosse noto fin dal 1988 (pp. 47 e 48 della relazione). Essa raccomandò inoltre di qualificare i reati ambientali come delitti invece che come contravvenzioni (pp. 29 e 44 della relazione).

Secondo la Commissione, la diffusione del fenomeno dell'inquinamento era dovuta, tra altri motivi, alla mancanza di sufficiente rigore, unita a un'inadeguata comprensione dei pericoli connessi in termini di tutela ambientale e salute; a una vasta rete di complicità, in particolare nell'amministrazione; e all'inadeguatezza delle sanzioni applicabili per contrastare tale fenomeno (p. 48 della relazione).

11. La Seconda Commissione parlamentare di inchiesta iniziò i suoi lavori nel luglio del 1997.

12. In data 7 ottobre 1997 C.S., un collaboratore di giustizia, fu audito dalla Commissione e rivelò l'esistenza di un fenomeno su vasta scala di interrimento sistematico di rifiuti pericolosi in zone della Campania. Le sue dichiarazioni furono classificate come segreto di Stato e furono infine rese accessibili al pubblico soltanto nel 2013 (si veda il paragrafo 40 *infra*).

13. In data 22 aprile 1998 la Seconda Commissione parlamentare di inchiesta pubblicò una relazione contenente proposte per l'introduzione di reati ambientali nell'ambito del diritto penale. Essa riteneva che la normativa in materia ambientale promulgata negli anni precedenti avesse comportato un'interpretazione e un'applicazione non omogenea e spesso scarsamente coordinata del quadro esistente, che non prevedeva fattispecie di delitti, bensì qualificava i reati ambientali come reati contravvenzionali, la cui portata nel diritto italiano era quasi sempre modesta e soggetta a pene meno severe. L'effetto deterrente e repressivo di tale quadro fu definito dalla Commissione "praticamente nullo", specialmente se si comparavano le modeste sanzioni con il carattere altamente redditizio delle attività illecite connesse alla gestione dei rifiuti. Essa sottolineò anche che i mezzi procedurali operativi che tale regime forniva alla polizia e alla magistratura erano limitati, creando ostacoli a indagini effettive sulla condotta in questione.

14. Nella sua relazione sulla Campania, pubblicata in data 8 luglio 1998, la medesima Commissione di inchiesta sottolineò che in alcune aree, come il territorio del comune di Villa Literno, era stata osservata un'eccezionale concentrazione di metalli pesanti. Era stato anche rilevato un aumento dei tumori nella provincia di Caserta. La Commissione sollecitò lo svolgimento di un'indagine epidemiologica al fine di stabilire se esistesse un nesso tra tale aumento e lo sversamento illecito di rifiuti pericolosi nel territorio in questione (p. 40 della relazione). Osservò, in primo luogo, l'esistenza di quello che definì un "avvelenamento persistente" del suolo nel territorio della Campania, e, in secondo luogo, che le autorità competenti non avevano ancora affrontato la questione della bonifica con la necessaria decisione (pp. 26 e 27 della relazione). Le indagini penali avevano sottolineato fino a quel momento che, in diverse zone del territorio della Campania, erano state scavate delle fosse per lo smaltimento dei rifiuti, il che aveva comportato la contaminazione di falde acquifere e aveva danneggiato i terreni circostanti (pp. 30 e 31 della relazione). Tali indagini avevano inoltre rivelato pratiche di traffico di rifiuti su vasta scala che comportavano il trasporto dei rifiuti

pericolosi dall'Italia settentrionale a siti di stoccaggio dei rifiuti nella provincia di Caserta, dove essi erano illegalmente riclassificati come rifiuti non pericolosi e successivamente smaltiti in discariche abusive (pp. 33-34 della relazione). Tra il 1994 e il 1998 la Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere aveva disposto il sequestro di mille siti inquinati. Aveva inoltre dichiarato che, in conseguenza dello sversamento di milioni di tonnellate di rifiuti pericolosi e tossici, la Regione Campania fungeva da "pattumiera d'Italia" (p. 32 della relazione).

La Commissione osservò inoltre che i giudici e i pubblici ministeri che avevano rilasciato dichiarazioni avevano sottolineato in numerose occasioni l'impossibilità di procedere penalmente per reati di natura ambientale (p. 36 della relazione). Essa ribadì il proprio impegno a riesaminare la proporzionalità delle sanzioni applicabili, che riguardavano per lo più illeciti amministrativi (p. 38 della relazione).

Essa ritenne che fosse necessario introdurre, in via prioritaria, un programma di bonifica ambientale, in particolare nel litorale domizio-flegreo e nell'Agro aversano (p. 40 della relazione), e assicurare una maggiore effettività dei controlli amministrativi preventivi (p. 38 della relazione). Secondo la Commissione, le istituzioni italiane già disponevano di una tecnologia che consentiva loro di rilevare le sostanze inquinanti nel suolo e di individuare le zone interessate dallo smaltimento illecito di rifiuti.

15. Nell'aprile del 2003 l'associazione ambientalista *Legambiente* pubblicò il suo rapporto annuale sulla criminalità ambientale, intitolato "*Ecomafia*", nel quale segnalò le pratiche di incenerimento illegale di rifiuti all'aria aperta, che avvenivano quotidianamente in diverse zone, in particolare nei comuni di Giugliano, Qualiano e Villaricca.

16. In data 7 aprile 2004 la Terza Commissione parlamentare di inchiesta acquisì le dichiarazioni del Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere; il suo ufficio si era occupato di indagini relative al traffico illecito di rifiuti fin dall'inizio degli anni novanta.

Egli descrisse le pratiche relative all'interramento illegale e allo sversamento sistematico di rifiuti emerse dalle indagini. Il suo ufficio aveva raccolto prove dell'esistenza di circa 980 discariche abusive che erano state scoperte dall'ARPAC tra il 2000 e il 2002 nelle province di Napoli e Caserta. Dalle informazioni raccolte si evinceva che in Campania erano state smaltite illegalmente migliaia di tonnellate di rifiuti. Fu constatato che quando i rifiuti non erano semplicemente sversati, essi erano talvolta miscelati ad altre sostanze per essere utilizzati, per esempio, come materiale nell'edilizia o come compost per fertilizzare il terreno.

Egli riferì anche sui metodi specifici, individuati durante le indagini, utilizzati per aggirare i controlli esistenti e sversare i rifiuti o trasformarli in materie prime.

Egli riferì inoltre sul problema dell'incenerimento illegale nelle province di Napoli e Caserta, citando le conclusioni di un'indagine condotta dal suo

ufficio sulla contaminazione da diossina. La diossina aveva comportato l'inquinamento di una considerevole area, in particolare nei comuni di Marcianise e San Felice a Cancellò, confinando con Acerra da una parte, e Casal di Principe e Castel Volturno dall'altra. Gli investigatori avevano accertato che nella stragrande maggioranza dei casi la diossina era stata emessa dall'incenerimento illegale dei rifiuti e dalle pratiche di combustione illegale di alcune aziende operanti nei settori dell'alluminio e del ferro.

Per quanto riguardava le misure di bonifica delle aree inquinate dallo smaltimento illegale dei rifiuti, citò l'esempio di una discarica posta sotto sequestro dal suo ufficio nel 2000 a causa di fusti contenenti rifiuti tossici sepolti nel terreno. Il suo ufficio aveva contattato le autorità responsabili della bonifica, che avevano replicato di non sapere dove smaltire in Italia siffatti rifiuti. Non era stato fatto nient'altro.

In ordine alle possibili conseguenze di tali pratiche sull'ambiente e sulla salute pubblica, il sostituto procuratore descrisse le enormi difficoltà incontrate dal suo ufficio per ottenere informazioni a tale riguardo, e l'assenza di studi epidemiologici relativi agli effetti sulla salute delle pratiche illegali in questione. Il suo ufficio era riuscito a reperire soltanto qualche dato, tuttavia con grandi difficoltà, dalle aziende sanitarie locali.

17. Nella relazione sulla sua attività, pubblicata in data 28 luglio 2004, la Terza Commissione parlamentare di inchiesta segnalò la persistenza e l'aumento, all'epoca della redazione della relazione, del traffico di notevoli quantità di rifiuti spesso pericolosi dall'Italia settentrionale all'Italia meridionale. Una volta là, i rifiuti erano smaltiti in vari modi. Un metodo consisteva nello sversamento e nell'interramento dei rifiuti in discariche abusive, spesso costituite da cave, corsi d'acqua (come i laghetti lungo il litorale domizio-flegreo), o grandi buche che erano talvolta scavate in terreni agricoli e successivamente ricoperte, dopodiché i terreni continuavano a essere utilizzati per l'agricoltura. Un altro metodo di smaltimento dei rifiuti consisteva nel miscelare i rifiuti pericolosi con altri rifiuti e nell'utilizzarli per produrre compost, utilizzato come fertilizzante (pp. 53 e 54 della relazione). La Commissione citò le indagini, iniziate nel 1999, in relazione a una zona della provincia di Napoli; esse avevano rivelato il traffico di circa un milione di tonnellate di rifiuti. Tali rifiuti erano costituiti da materiali pericolosi, tra cui polveri derivanti dall'abbattimento dei fumi delle industrie siderurgiche e metallurgiche, vernici di scarto e residui contenenti solventi organici non alogenati, ceneri provenienti dalla combustione di olio minerale, fanghi industriali, fanghi derivanti dai processi di trattamento delle acque reflue industriali, e melme acide.

La Commissione sottolineò il carattere lucroso di tali attività per le organizzazioni criminali e osservò che esse rappresentavano un'allettante strategia di riduzione dei costi per alcune industrie (pp. 52 e 53 della relazione).

La Commissione segnalò inoltre quella che definì una “emergenza diossina” nella provincia di Caserta. La Commissione osservò che tale provincia e l’hinterland a nord di Napoli erano disseminati di discariche abusive ed erano diventati “un ricettacolo di rifiuti di ogni genere”. Osservò che, oltre all’interramento illegale, in tali zone i rifiuti erano spesso dati alle fiamme. Tale combustione di rifiuti, comprendenti anche rifiuti pericolosi, generava alte colonne di fumo, dense e nere, ed emetteva, tra le altre sostanze, diossine. Oltre a tali roghi, la Commissione segnalò due episodi di combustione illecita “di vaste proporzioni” avvenuti in aziende di smaltimento degli pneumatici a Marcianise e a Castel Volturno, descritti come “vere e proprie montagne di pneumatici andate in fumo” (p. 54 della relazione).

La Commissione osservò infine che, oltre al traffico e allo smaltimento illegale dei rifiuti da parte della criminalità organizzata, un aspetto del problema che non doveva essere sottovalutato era costituito dallo smaltimento illegale dei rifiuti da parte di piccole imprese a livello locale e da “comuni cittadini” che utilizzavano il suolo pubblico, da essi considerato *res nullius*, per disfarsi dei loro rifiuti. A proposito di questi ultimi, la Commissione segnalò che i cittadini smaltivano spesso in tal modo articoli domestici ingombranti, che rappresentavano un pericolo per la salute in quanto contenevano spesso policlorobifenili (PCB) (p. 52 della relazione).

18. Nel settembre del 2004, uno studio pubblicato da *The Lancet Oncology* (una rivista medica) segnalò che il tasso di mortalità per tumore registrato nell’Azienda sanitaria locale n. 4 di Napoli era continuamente cresciuto nei periodi 1970-1974 e 1995-2000. Inoltre, il Registro Tumori dell’Azienda sanitaria rivelava anche che nel febbraio del 2002 il tasso di mortalità per tumore coloretale, tumore epatico, leucemia e linfoma era più elevato nel distretto n. 73 - che comprendeva le città di Nola, Marigliano e Acerra (adiacenti al comune di Somma Vesuviana) - che nel resto del territorio compreso nell’ambito di competenza della ASL. I tassi di incidenza del tumore epatico, della leucemia e del linfoma erano molto elevati rispetto a quelli del resto dell’Italia. Secondo uno degli autori dello studio, tali dati indicavano l’esistenza di un nesso causale tra l’inquinamento derivante da una gestione inadeguata dei rifiuti e dall’esistenza di discariche abusive da un lato, e gli elevati tassi di mortalità per tumore rilevati nella regione dall’altro. Entrambi gli autori concordavano sulla necessità di indagare urgentemente sul nesso tra lo smaltimento illegale di rifiuti pericolosi e la mortalità per tumore.

19. Nel novembre del 2004 un articolo pubblicato su *Epidemiologia&Prevenzione* (rivista dell’Associazione italiana di epidemiologia) analizzò la mortalità dovuta a cause specifiche in un’area della Campania caratterizzata dalla presenza di discariche abusive, in molte delle quali i rifiuti erano anche inceneriti, e di siti interessati dall’interramento illegale di rifiuti industriali. L’area oggetto dello studio comprendeva i

comuni di Giugliano in Campania, Qualiano e Villaricca, la cui popolazione totale ammontava a circa 150.000 abitanti. In base alle indagini svolte dall'ARPAC e da *Legambiente*, nell'area oggetto dello studio erano state individuate trentanove discariche abusive, ventisette delle quali erano presumibilmente interessate dalla presenza di rifiuti pericolosi. Nell'area oggetto dello studio, fu riscontrato un significativo aumento della mortalità per tumore, in particolare per quanto riguardava, *inter alia*, i tumori del polmone, della pleura, della laringe, della vescica, del fegato e dell'encefalo.

20. Nella sua ulteriore relazione del 22 dicembre 2004, la Terza Commissione parlamentare di inchiesta (si veda il paragrafo 16 *supra*) affrontò in modo più dettagliato l'introduzione nel sistema penale dei delitti contro l'ambiente. La Commissione dichiarò in generale che esistevano molteplici fattori che compromettevano l'efficacia e l'effetto deterrente del sistema penale che disciplinava i reati ambientali. Sottolineò, in particolare, l'assenza di un intervento-quadro in grado di disciplinare armonicamente i reati esistenti, che erano stati introdotti nel corso del tempo e mediante strumenti differenti. Inoltre, una notevole quantità delle sanzioni penali applicabili ai reati esistenti rispecchiava la natura contravvenzionale dei reati. Tra l'altro, ciò comportava termini di prescrizione brevi. La natura contravvenzionale dei reati impediva anche l'utilizzo di alcuni strumenti investigativi, che il codice di procedura penale riservava ai delitti, e limitava anche l'applicabilità di alcune misure cautelari.

La Commissione sottolineò l'importanza dell'introduzione, nel marzo del 2001, del delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" (si veda il paragrafo 131 *infra*). Tuttavia, dalle dichiarazioni rese alla Commissione dai magistrati inquirenti e dagli operatori della polizia giudiziaria era emerso che era talvolta impossibile soddisfare l'onere della prova in relazione a tale reato, data la natura molto specifica della condotta che costituiva il reato (*ibid.*). La Commissione riteneva che ciò fosse un motivo di preoccupazione sotto il profilo della deterrenza.

21. Nel gennaio del 2005 furono pubblicati i risultati della prima fase di uno studio pilota svolto nell'ambito di una ricerca condotta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) su richiesta del Dipartimento nazionale della Protezione civile. Lo studio si concentrava sull'impatto dei rifiuti sulla salute nelle province di Napoli e Caserta ed era stato effettuato in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità ("ISS"), il Consiglio Nazionale delle Ricerche ("CNR"), l'Agenzia Regionale per la Protezione ambientale della Campania ("ARPAC"), e l'Osservatorio Epidemiologico Regionale ("OER"). I risultati dimostravano che il rischio di mortalità associato ai tumori dello stomaco, del fegato, dei dotti biliari, della trachea, dei bronchi, dei polmoni, della pleura e della vescica e il rischio di malformazioni cardiovascolari, urogenitali e degli arti erano più elevati nell'area a cavallo delle province di Napoli e Caserta che nel resto della

Campania. Le conclusioni sottolineavano l'importanza di indagini più approfondite sulla questione.

22. In data 22 marzo 2005, la Commissione delle Comunità europee (divenuta in data 1° dicembre 2009 la Commissione europea; “la Commissione europea”) promosse un ricorso per inadempimento nei confronti dell'Italia dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea (“TCE”) (causa C-135/05). Censurando l'esistenza in Italia di un notevole numero di discariche abusive e non sorvegliate, la Commissione sostenne che le autorità italiane non avessero onorato i loro obblighi ai sensi degli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, dell'articolo 2 § 1 della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi e dell'articolo 14, lettere da a) a c) della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.

23. In data 13 giugno 2005, la Giunta regionale della Campania approvò un iniziale piano regionale di bonifica (“PRB”).

24. In data 3 aprile 2006 il Governo approvò il decreto legislativo n. 152 (la legge quadro in materia ambientale), il cui articolo 239 stabiliva che, eccetto che nei siti di interesse nazionale, la responsabilità degli interventi di bonifica delle zone contaminate spettava alle regioni, che erano tenute a introdurre piani regionali di bonifica.

25. Nel 2007 furono pubblicati i risultati della seconda fase dello studio condotto dall'OMS, dal CNR, dall'ARPAC e dall'OER (si veda il paragrafo 21 *supra*). Essi dimostravano che l'area che presentava i più elevati tassi di mortalità per tumore e di incidenza di malformazioni era quella che era stata maggiormente interessata dallo sversamento illegale di rifiuti pericolosi e dall'incenerimento incontrollato di rifiuti solidi urbani. Secondo il medesimo studio, tale correlazione indicava che l'esposizione al trattamento dei rifiuti aveva un impatto sul rischio di mortalità osservato in Campania, sebbene anche la grande diffusione di alcune infezioni e di alcuni virus e il diffuso consumo di prodotti del tabacco potessero influire sul tasso di mortalità. Tra le conclusioni dello studio, si può sottolineare quanto segue:

Sono state riscontrate numerose associazioni positive e statisticamente significative (e pertanto non casuali) tra la salute e i rifiuti pericolosi. (...). Nell'interpretazione dei risultati occorre tenere presente (...) alcune limitazioni. In ogni caso, le associazioni osservate, la loro solidità e la loro coerenza, indicano che l'esposizione a sostanze rilasciate da rifiuti pericolosi non correttamente smaltiti, subita dalla popolazione negli ultimi decenni svolga un ruolo rilevante quale fattore determinante della salute nelle province di Napoli e Caserta. Benché da un lato sia necessario colmare le numerose lacune conoscitive riguardo agli effetti sulla salute, vi è l'urgenza di attuare e rafforzare le misure finalizzate a ridurre l'esposizione, mediante politiche di gestione integrata dei rifiuti.

26. In data 26 aprile 2007 la Corte di giustizia dell'Unione europea (in precedenza la Corte di Giustizia delle Comunità europee; “la Corte di giustizia” o “la CGUE”) pronunciò una sentenza nel ricorso proposto dalla Commissione in data 22 marzo 2006 (*Commissione c. Italia*, C-135/05,

EU:C:2007:250; si veda il paragrafo 167 *infra*). In tale sentenza, la CGUE rilevò “una generale mancanza di conformità delle discariche alle [pertinenti] disposizioni” del diritto dell’Unione europea, osservando, *inter alia*, che il Governo italiano “non nega l’esistenza sul suo territorio (...) di almeno 700 discariche abusive contenenti rifiuti pericolosi, che non sono quindi sottoposti ad alcuna misura di controllo”. Concluse che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi delle disposizioni citate dalla Commissione, in quanto non aveva adottato tutti i provvedimenti necessari per assicurare che i rifiuti fossero recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell’uomo e senza usare procedimenti o metodi che potevano recare pregiudizio all’ambiente e non aveva vietato l’abbandono, lo sversamento o lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.

27. In data 13 giugno 2007 la Quarta Commissione parlamentare di inchiesta pubblicò una relazione sulla Campania nella quale osservò che “la situazione relativa al ciclo dei rifiuti presenta segnali di una pericolosa involuzione, che ha determinato il collasso operativo del servizio in questione, con seri rischi per la salute della popolazione”.

28. Nella sua relazione del 19 dicembre 2007 la Quarta Commissione parlamentare di inchiesta osservò, in particolare, che “buona parte del territorio rimane tuttora imbrattato da cumuli di immondizia non rimossi”, che “la disponibilità delle comunità locali all’apertura di nuovi siti da adibire a discarica o all’insediamento di strutture di servizio è sempre più ridotta”, che “la fiducia nella capacità delle istituzioni centrali di avviare programmi di bonifica e di sviluppo dei territori più colpiti dal degrado ambientale si è praticamente azzerata” e “senza trascurare l’esiziale combinarsi di un radicamento, oramai pressochè stabile, della criminalità organizzata nel circuito dei rifiuti e, di contro, di un apparato amministrativo di controllo largamente insufficiente”. Vi era anche “la sensazione che l’emergenza avesse lasciato il posto al dramma”.

29. In data 3 luglio 2008 la Commissione europea promosse un nuovo ricorso per inadempimento nei confronti dell’Italia ai sensi dell’articolo 226 del TCE (causa n. C-297/08).

30. Nel marzo del 2009 la Marina militare statunitense [*US Navy*] pubblicò un rapporto intitolato “*Naples Public Health Evaluation (PHE) – Public Health Summary – Volume II: Phase I Screening Risk Evaluation*” nell’ambito di un’indagine sui potenziali rischi per la salute del personale della Marina militare statunitense residente nell’area napoletana della Campania (identificata come un’area regionale di 395 miglia quadrate) derivanti dalle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti e dalle carenze nella gestione dei rifiuti. I pertinenti estratti del rapporto recitano come segue:

“Da oltre un decennio la regione italiana della Campania fronteggia numerose sfide associate alla raccolta dei rifiuti, alla combustione incontrollata all’aperto di rifiuti non raccolti e al diffuso sversamento di rifiuti, anche chimici, e di altri rifiuti potenzialmente pericolosi. (...) In risposta alle preoccupazioni per la salute espresse dal personale

militare e civile della Marina militare statunitense e dalle sue famiglie, il Comandante della Marina militare per la Regione Europa, Africa e Asia sudoccidentale ha contattato l'Ufficio di medicina e chirurgia della Marina militare e ha chiesto che il Centro di salute pubblica della Marina militare e del Corpo dei *marines* effettuasse una valutazione esaustiva dei rischi per la salute pubblica.

La prima fase di tale studio comporta una valutazione di supporto all'analisi ambientale che comprende un'analisi della valutazione del rischio (AVR) relativa ai dati dell'aria, dell'acqua del rubinetto, del suolo e dei gas presenti nel suolo. Tale rapporto documenta le conclusioni dell'analisi della valutazione del rischio. Il fine dell'AVR è determinare l'eventuale sussistenza di potenziali impatti sulla salute del personale della Marina militare statunitense (in servizio effettivo, civili e loro famiglie) residente nell'area napoletana campana associati all'esposizione al suolo superficiale, all'aria all'interno degli ambienti, all'acqua del rubinetto e all'aria dell'ambiente (esterno). Tale AVR è stata effettuata in conformità alla guida sulla valutazione del rischio emanata dall'Agenzia per la protezione ambientale degli Stati Uniti (USEPA). (...) I risultati di tale AVR saranno utilizzati per determinare;

se l'esposizione al suolo superficiale, all'aria all'interno degli ambienti, all'acqua del rubinetto, e all'aria dell'ambiente esterno rappresenti, in base alla Guida dell'USEPA e della Marina militare statunitense, un rischio inaccettabile per il personale della Marina militare statunitense;

se siano necessarie ulteriori indagini per garantire la sicurezza e il benessere del personale della Marina militare statunitense residente in Campania;

(...)

31. In data 4 marzo 2010 la Corte di giustizia pronunciò la sua sentenza relativa alla causa *Commissione c. Italia* (C-297/08, EU:C:2010:115). Pur osservando che nel 2008 l'Italia aveva adottato dei provvedimenti per affrontare la "crisi dei rifiuti", la CGUE concluse che in Italia esisteva un "deficit strutturale in termini di impianti necessari allo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nella Regione Campania. Ciò [era] attestato dai quantitativi ingenti di rifiuti ammassati per le strade di questa regione".

Ritene che l'Italia fosse "venuta meno all'obbligo ad essa incombente di creare una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento che le consentissero (...) di assicurare lo smaltimento dei suoi rifiuti e, di conseguenza, avesse violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5 della direttiva 2006/12". Secondo la Corte di giustizia tale inadempimento non poteva essere giustificato da circostanze quali l'opposizione della popolazione locale ai siti di smaltimento dei rifiuti, l'esistenza di attività criminali nella regione, la mancata esecuzione degli obblighi contrattuali da parte delle imprese cui era affidata la realizzazione di talune infrastrutture per lo smaltimento dei rifiuti. Essa spiegò che tale ultimo fattore non poteva essere considerato una causa di forza maggiore perché la "nozione di forza maggiore esige[va] cionondimeno che il mancato verificarsi dell'evento in causa [fosse] imputabile a circostanze indipendenti da chi le fa valere, straordinarie ed imprevedibili, le cui conseguenze sarebbe stato impossibile evitare malgrado tutta la diligenza impiegata"; inoltre "un'amministrazione diligente avrebbe dovuto adottare le misure necessarie a tutelarsi contro

inadempimenti contrattuali come quelli avvenuti in Campania o a garantire che, nonostante tali mancanze, fosse assicurata la realizzazione effettiva e nei tempi previsti delle infrastrutture necessarie allo smaltimento dei rifiuti della regione. La Corte di giustizia osservò anche che “la Repubblica italiana non contesta la circostanza che (...) i rifiuti nelle strade ammontavano a 55 000 tonnellate, a cui si aggiungevano tra le 110 000 e le 120 000 tonnellate di rifiuti in attesa di trattamento presso i siti comunali di stoccaggio”. In ordine alla pericolosità ambientale, la Corte di giustizia ribadì che, tenuto conto in particolare della limitata capacità di ciascuna regione o località di ricevere rifiuti, il loro accumulo costituiva un pericolo per l’ambiente. Essa concluse che l’accumulo nelle strade e nelle aree di stoccaggio provvisorio di quantitativi così ingenti di rifiuti aveva creato un rischio “per l’acqua, l’aria, il suolo e per la fauna e la flora” ai sensi dell’articolo 4, n. 1, lettera a), della direttiva 2006/1, aveva provocato “inconvenienti da odori”, ai sensi dell’articolo 4 n. 1, lettera b) e poteva “danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse” ai sensi dell’articolo 4, n. 1, lettera c) di tale direttiva. In ordine alla pericolosità per la salute umana, la Corte di giustizia osservò che la “situazione preoccupante di accumulo di rifiuti nelle strade ha esposto la salute della popolazione ad un rischio certo, in violazione dell’articolo 4, n. 1, della direttiva 2006/12”.

32. Nel maggio del 2011, la Marina militare statunitense pubblicò un ulteriore rapporto intitolato “*Naples Public Health Evaluation (PHE) – Public Health Summary – Volume III*” che riassumeva le ricerche relative al periodo compreso tra il gennaio del 2008 e il giugno del 2011 nel quadro della sua valutazione dei potenziali rischi per la salute del personale della Marina militare statunitense residente nell’area di Napoli (si veda il paragrafo 30 *supra*). Secondo tale rapporto vi era:

“Una limitata disponibilità di informazioni da parte dagli organi di controllo ambientali italiani per determinare la natura e la portata della contaminazione dei luoghi in cui risiede il personale della Marina militare statunitense (...) Un limitato accesso ai rapporti e agli studi in materia di salute pubblica della nazione ospitante e ai funzionari della sanità pubblica (...) (p. P-5).

Sul piano regionale, sono state riscontrate distribuzioni sia aggregate che casuali di abitazioni inaccettabili [ovvero residenze in prossimità di luoghi ritenuti inaccettabili secondo i criteri di rischio della Marina militare]; non è pertanto possibile prevedere ubicazioni di residenze accettabili (...) (p. ES-8).

(...) vi è una diffusa frequenza e distribuzione di abitazioni inaccettabili in tutte le nove aree oggetto dello studio (...)

(...) una storia pluridecennale (dagli inizi degli anni ottanta) di sversamenti illegali di rifiuti pericolosi ampiamente documentata dal Governo italiano nell’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (...) La provincia di Caserta presenta il numero più elevato di aree in cui si sono verificati sversamenti illegali di rifiuti: 851 siti che comprendono il litorale domizio-flegreo e l’agro aversano (...) La maggior parte delle nove aree oggetto dello studio per la VRSP si trovano all’interno di uno o più di tali “siti di interesse nazionale” della Campania (si veda la figura 1-3).

(...) Vi è una documentata assenza di progresso nella caratterizzazione e nella bonifica di tali siti da parte del Governo italiano e manca altresì una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento necessaria per realizzare tali operazioni. (...) (p. ES-9).

(...) Le residenze situate nelle zone di sospensione delle nuove locazioni (ZSNL) [...] presentavano diffusi e significativi superamenti delle soglie e molto spesso concentrazioni inaccettabili di sostanze chimiche rilevate nel corso della VRSP (...)"

Inoltre, il Centro di salute pubblica della Marina militare e del Corpo dei *Marines* (NMCPHC) raccomandò al Comandante della Marina militare per la Regione Europa, Africa e Asia Sudoccidentale (CNREURAFSWA), *inter alia*, di:

“Incoraggiare/istruire i futuri residenti a prendere in locazione edifici a più piani e a vivere al primo piano sopra il pianterreno o anche a un piano più alto, il che allevierà notevolmente le preoccupazioni associate all'intrusione di vapore proveniente dal gas presente nel suolo (...);

mantenere indefinitamente l'avvertenza rivolta al personale non residente nella base sull'utilizzo dell'acqua in bottiglia per bere, preparare gli alimenti, cuocere, lavare i denti, produrre ghiaccio, e per gli animali domestici (p. ES-9)".

Il Centro di informazione sulla salute ambientale (EHIC), situato nell'Ospedale della Marina militare statunitense di Napoli “invia altresì immediata notifica ai residenti le cui abitazioni sono state analizzate e sono risultate eccedenti i criteri di gestione del rischio della Marina militare statunitense applicabili per la notifica e/o il trasferimento”.

In una sezione dedicata alle difficoltà e alle limitazioni incontrate nell'effettuare la valutazione del rischio per la salute pubblica, furono sottolineate le seguenti considerazioni:

In quanto ospite di una nazione ospitante, la capacità della Marina militare statunitense di effettuare una valutazione completa del rischio per la salute umana presente negli immobili privati italiani o in quelli locati dalla Marina militare statunitense, del tipo che essa svolgerebbe negli Stati Uniti, è stata estremamente limitata. La capacità della Marina militare statunitense di effettuare la VRSP è stata inoltre influenzata dall'esistenza nella Regione Campania di migliaia di discariche di rifiuti, sia individuate che non individuate, per le quali la Marina militare statunitense non dispone di alcun dato relativo alle sostanze chimiche o alle loro concentrazioni. Sono necessarie ulteriori indagini da parte delle agenzie italiane di controllo ambientale per documentare la natura e la portata della contaminazione ambientale.

Tra gli altri esempi delle notevoli difficoltà e incertezze, il rapporto elencava l'influenza della criminalità organizzata sull'industria dello smaltimento dei rifiuti.

33. In data 24 settembre 2012, con decreto n. 104 del Presidente della Giunta regionale della Campania, fu creato il Registro Tumori delle province di Napoli e Caserta, finalizzato a istituire un sistema di monitoraggio integrato sanitario-ambientale al fine di valutare, tempestivamente, la necessità di tutelare la popolazione dai rischi ambientali.

34. Con decreto ministeriale del 26 novembre 2012 il Ministro dell'interno decretò la nomina di un viceprefetto con funzioni di coordinamento delle iniziative esistenti, al fine di fornire supporto alle

prefetture e alle amministrazioni locali della Regione e di agire da collegamento tra le forze dell'ordine e i diversi enti impegnati negli sforzi di contrasto alle pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti. Il viceprefetto che assumeva tale ruolo sarebbe stato denominato "L'incaricato per il fenomeno dei roghi di rifiuti nella Regione Campania" ("l'Incaricato").

35. In data 5 febbraio 2013, la Quinta Commissione parlamentare di inchiesta, istituita ai sensi della legge 6 febbraio 2009 n. 6, pubblicò una relazione in cui criticava la "catastrofe ambientale" in atto in quel momento nella città di Napoli e in parte della Regione Campania, ritenendo che costituisse un fenomeno di portata storica "paragonabile soltanto ai fenomeni di diffusione della peste seicentesca" (p. 792 della relazione).

Con più specifico riguardo all'incenerimento illegale dei rifiuti, la Commissione di inchiesta sottolineò le dichiarazioni che le aveva reso nel 2012 il Presidente della Provincia di Caserta, che indicavano che tale fenomeno aveva un duplice impatto, ovvero causava (i) un impoverimento della qualità della vita; e (ii) un pericoloso aumento dei casi di tumore, problema ancora più preoccupante che risultava evidente dai dati statistici (p. 144 della relazione). La Commissione di inchiesta sottolineò che soltanto il 20% degli pneumatici era smaltito in modo legale e che, conseguentemente, la distruzione del restante 80% (incenerito illegalmente) dava luogo, tra gli altri problemi, alla dispersione di diossina nell'atmosfera, che rappresentava una grave minaccia per la salute. A titolo di esempio, la Commissione di inchiesta osservò che nel 2006 in località Calabricito (comune di Acerra), il livello della diossina era centomila volte superiore ai parametri di legge (relazione sulla Regione Campania, approvata in data 26 gennaio 2006, p. 53).

Nella medesima relazione del 2013, la Commissione di inchiesta osservò che il problema era stato originato dalle attività svolte dalla criminalità organizzata a partire dagli anni ottanta. Citò un'indagine, avviata dalla Procura della Repubblica di Napoli nel lontano 1992, che aveva scoperto prove dello smaltimento illegale di cinquecentomila tonnellate di rifiuti, nel corso di un quadriennio. Affermò che negli anni successivi lo scempio ambientale non era cessato e che erano stati provocati danni irreversibili e incalcolabili, specialmente a causa del trasferimento delle sostanze inquinanti dall'ambiente alla catena alimentare; alla data della redazione della relazione non era possibile stabilire con certezza gli effetti sulla salute umana (p. 15 della relazione del 2013).

36. In data 29 aprile 2013 l'ARPAC adottò le "Linee guida per la rimozione dei rifiuti abbandonati". Esse contenevano istruzioni per l'individuazione, la classificazione e la rimozione dei rifiuti dalle aree sia pubbliche che private e l'indicazione degli interventi da realizzare successivamente a tale rimozione, quali gli interventi per disincentivare futuri abbandoni (per esempio, recinzioni dei terreni in questione, installazione di

telecamere a circuito chiuso, e pattugliamento dell'area da parte delle forze dell'ordine).

37. In data 10 giugno 2013 il Presidente del Senato italiano autorizzò l'avvio di un'indagine conoscitiva sull'inquinamento ambientale e i suoi effetti sull'incidenza dei tumori, delle malformazioni fetoneonatali ed epigenetica nell'area geografica della Regione Campania denominata "*Terra dei Fuochi*", che doveva essere svolta dalla Dodicesima Commissione del Senato (Igiene e Sanità) (p. 3 della relazione della Dodicesima Commissione del 2018). Lo studio scaturì dalla necessità di tutelare la salute di una numerosa popolazione, che era stata esposta a inquinanti ambientali smaltiti illecitamente per molti anni ed era finalizzato, tra gli altri fini, a comprendere i vari e complessi aspetti del cosiddetto "fenomeno della *Terra dei Fuochi*".

38. In data 11 luglio 2013 la Regione Campania, le Province e le Prefetture di Napoli e Caserta, ottanta Comuni interessati dall'incenerimento illegale dei rifiuti, l'ARPAC, Aziende sanitarie locali e diverse organizzazioni ambientaliste (tra cui *Legambiente*) sottoscrissero il Patto per la *Terra dei Fuochi*. Sulla base di tale accordo, la Regione Campania stanziò cinque milioni di euro (EUR) per finanziare progetti finalizzati a contrastare i roghi illegali di rifiuti. Le Prefetture si impegnarono a elaborare un piano di monitoraggio del territorio e i Comuni a rimuovere i rifiuti abbandonati nelle strade e nelle aree pubbliche, in conformità alle linee guida elaborate dall'ARPAC (si veda il paragrafo 36 *supra*).

39. In data 25 ottobre 2013 il Consiglio regionale della Campania approvò un piano regionale di bonifica ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006.

40. In data 31 ottobre 2013 il Presidente della Camera dei deputati declassificò le dichiarazioni rese da C. S. in data 7 ottobre 1997 (si veda il paragrafo 12 *supra*), mediante le quali egli aveva informato il Parlamento italiano dell'esistenza di un fenomeno su vasta scala di interrimento e sversamento sistematico di rifiuti pericolosi, che era in corso almeno dal 1988. C. S. dichiarò che le prove di tali pratiche di traffico e interrimento dei rifiuti erano state messe a disposizione delle forze dell'ordine a decorrere dal 1993. Egli descrisse anche le modalità con le quali la criminalità organizzata smaltiva rifiuti provenienti da varie fonti, che andavano dai rifiuti domestici di alcuni comuni campani, le cui discariche erano sature, ai rifiuti industriali dell'Italia settentrionale e di paesi stranieri. Quale esempio delle modalità di smaltimento dei rifiuti, C.S. descrisse l'opportunità fornita nel 1988 dalla costruzione dell'autostrada che collegava Caserta al litorale domizio-flegreo, che aveva permesso di riempire uno scavo nel terreno di circa 240 ettari di rifiuti pericolosi di varia provenienza. Descrisse come le fosse erano spesso scavate a profondità tale da raggiungere le falde acquifere. La Quinta Commissione parlamentare di inchiesta osservò che la declassificazione delle dichiarazioni rese da C. S. era stata ampiamente riportata nei media (p. 258 della relazione del 28 febbraio 2018).

41. In data 28 novembre 2013 la Regione Campania adottò un “Piano di monitoraggio straordinario sulle matrici alimentari nell’area denominata “*Terra dei Fuochi*”. Il piano prevedeva il campionamento di prodotti di origine animale e vegetale, tra cui ortaggi, latte, uova, carne, mangimi e semenze prodotti in 120 Comuni della Regione Campania, e l’analisi di tali prodotti per verificare la presenza di contaminanti.

42. In data 9 dicembre 2013 la Giunta regionale della Campania adottò la legge regionale n. 20, intitolata “Misure straordinarie per la prevenzione e la lotta al fenomeno dell’abbandono e dei roghi di rifiuti”. Tra le altre misure la legge prevedeva che, entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore, i comuni dovessero istituire i registri delle aree interessate dall’abbandono e dal rogo di rifiuti, che dovevano essere aggiornati con cadenza semestrale. La legge prevedeva inoltre che le aree comprese nel registro non potessero essere destinate, *inter alia*, ad attività agricola, turistica o commerciale fino a quando non fosse stata dimostrata, con idonee attestazioni analitiche rilasciate da laboratori accreditati, l’assenza di fattori di pericolo per la salute e l’ambiente.

43. In data 10 dicembre 2013 fu promulgato il decreto-legge n. 136 successivamente convertito nella legge n. 6 del 2014 (decreto-legge n. 136 del 2013). Esso introdusse diverse misure urgenti finalizzate a fronteggiare quella che era definita nel suo preambolo un’emergenza ambientale nella Regione Campania. Tale strumento è spesso denominato il decreto della *Terra dei Fuochi*. Nei documenti ufficiali pubblicati dalla Camera dei deputati italiana e che ne riassumono le disposizioni, lo strumento è descritto come recante norme per fronteggiare la “grave emergenza ambientale” in parti delle province di Napoli e Caserta, in un’area denominata territorio della *Terra dei Fuochi*. Il decreto-legge disponeva che le autorità competenti provvedessero alla mappatura dei terreni della Regione Campania destinati all’agricoltura, al fine di accertare l’eventuale esistenza di effetti contaminanti a causa di sversamenti, interramenti e combustione abusivi di rifiuti. Istituì inoltre il reato di combustione illecita di rifiuti e introdusse diverse disposizioni relative al monitoraggio ambientale, alla sicurezza, agli interventi di bonifica e alle iniziative da adottare nell’ambito della tutela della salute (si vedano i paragrafi 103-109 *infra*).

44. In data 10 dicembre 2013 la Commissione europea propose tuttavia un ulteriore ricorso dinanzi alla Corte di giustizia, in tale occasione per inadempimento ai sensi dell’articolo 260 § 2 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) (causa n. C-653/13) in ragione della mancata adozione da parte dell’Italia di tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza relativa alla causa *Commissione c. Italia* (n. C-297/08).

45. In data 23 dicembre 2013 fu emanata una direttiva interministeriale ai sensi del decreto-legge n. 136 del 2013. Essa conteneva istruzioni sulle modalità di esecuzione della mappatura e delle indagini tecniche previste dal succitato decreto-legge. Istituì un Gruppo di lavoro per individuare i terreni contaminati da sversamenti e smaltimenti abusivi di rifiuti nella Regione

Campania, definire un modello scientifico per la classificazione dei terreni ispezionati sulla base dei loro livelli di inquinamento e, infine, per predisporre relazioni contenenti i risultati delle sue indagini e proposte sulle misure da adottare (si veda il paragrafo 111 *infra*). La direttiva elencò inoltre cinquantasette comuni delle province di Napoli e Caserta in cui tali indagini dovevano essere svolte in via prioritaria (si veda l'elenco nell'Allegato II).

46. In data 10 marzo 2014, il Gruppo di lavoro pubblicò una relazione che classificava i terreni da sottoporre a indagini in cinque livelli di "rischio presunto" (si veda il paragrafo 112 *infra*).

47. In data 11 marzo 2014 un decreto interministeriale individuò i terreni nei cinquantasette comuni elencati nel decreto interministeriale del 12 dicembre 2013 (si veda il paragrafo 45 *supra*) che dovevano essere sottoposti a campionamento e ad analisi. Doveva essere data priorità ai terreni classificati nei più elevati livelli di "rischio presunto" ovvero nei livelli da 5 a 2b (si veda il paragrafo 112 *infra*). Nelle more del completamento delle analisi in relazione a ciascuno di tali terreni, il decreto vietava la vendita dei prodotti di qualsiasi terreno appartenente a tali ultimi livelli.

48. Nel 2014 i diversi enti che facevano parte del Gruppo di lavoro, tra cui l'ARPAC, l'Università di Napoli e l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno ("IZSM"), iniziarono il campionamento e altre attività tecniche nella loro rispettiva sfera di competenza. Le indagini iniziarono nelle aree individuate come appartenenti ai più elevati livelli di "rischio presunto" (si veda il paragrafo 112 *infra*).

49. In data 16 aprile 2014 una direttiva interministeriale elencò ulteriori trentuno comuni in cui dovevano avere luogo indagini dirette (si veda l'elenco nell'Allegato II).

50. In data 12 maggio 2014 l'ARPAC iniziò le attività di campionamento previste dal Piano di monitoraggio straordinario (si veda il paragrafo 42 *supra*).

51. Nel luglio del 2014 furono pubblicati sulla rivista scientifica *Science of the Total Environment* i risultati di uno studio di biomonitoraggio intitolato "Priority persistent contaminants in residents of critical areas of the Campania Region, Italy". Lo studio esaminava attentamente se il fatto di vivere in aree ambientalmente degradate delle province di Caserta e Napoli avesse un impatto sull'esposizione degli abitanti a contaminanti persistenti altamente tossici (tra cui le policlorodibenzodiossine (PCDD), i policlorodibenzofurani (PCDF) e i policlorodifenili (PCB, diossina-simili e non diossina-simili). Ciò fu fatto analizzando il sangue, il siero ematico e il latte materno di diversi volontari per il resto sani al fine di ricercare tali contaminanti. Sebbene fosse stato constatato che le concentrazioni nel sangue dei contaminanti elencati erano compatibili con i valori correntemente ammessi nei paesi europei e nel resto d'Italia, fu segnalato che i seguenti comuni - sulla base di valori dei biomarcatori relativamente più elevati - richiedevano attenzione per interventi finalizzati alla salute: Brusciiano e

Caivano (As), Giugliano (Hg), Pianura (PCDD e PCDF), e Qualiano-Villaricca (As, Hg).

52. Nel 2015 la Regione Campania lanciò il “progetto QR Code”, un sistema di certificazione della sicurezza degli alimenti accessibile ai consumatori. Le aziende che sceglievano di aderire al progetto accettavano che i loro prodotti fossero analizzati dall’IZSM. Dopo tale operazione sull’etichetta del prodotto veniva apposto un codice QR, che i consumatori potevano scansionare con i loro smartphone per ottenere informazioni sul prodotto, compresi i risultati delle analisi finalizzate al rilevamento della presenza di contaminanti.

53. In data 10 febbraio 2015 *Legambiente* pubblicò un rapporto che si concentrava sullo stato di avanzamento in relazione al fenomeno della *Terra dei Fuochi* (“*Terra dei Fuochi: a che punto siamo?*”).

Esso riferì che, a un anno dall’entrata in vigore del decreto-legge n. 136 del 2013, i progressi nell’attuazione procedevano lentamente; erano state effettuate poche analisi del suolo e delle acque freatiche e non era stata svolta alcuna attività di bonifica nei comuni della *Terra dei Fuochi*. Osservò che il fenomeno dell’incenerimento dei rifiuti continuava a verificarsi e segnalò la persistenza di altre pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti. Citò anche le conclusioni di studi epidemiologici che riferivano, *inter alia*, un eccesso di mortalità e di ospedalizzazione a causa di diversi tipi di tumore nella popolazione residente negli oltre cinquanta comuni della *Terra dei Fuochi* individuati ufficialmente. Sostenne che i rischi per la salute connessi alle pratiche illegali di gestione dei rifiuti erano sempre più evidenti e che era necessario intervenire sollecitamente.

Riferì inoltre che, dal 1991 alla data di redazione del rapporto, erano state avviate ottantadue indagini penali sullo smaltimento illegale dei rifiuti nella zona della *Terra dei Fuochi* da parte della criminalità organizzata delle province di Napoli e Caserta.

54. In data 12 febbraio 2015 un decreto interministeriale individuò specifici terreni situati nei trentuno comuni elencati nella direttiva interministeriale del 16 aprile 2014 (si veda il paragrafo 49 *supra*) che dovevano essere sottoposti a campionamento e ad analisi. Nelle more dell’esecuzione delle analisi in ciascuno di tali terreni, il decreto vietava la commercializzazione di prodotti di qualsiasi terreno classificato nei pertinenti livelli.

Il decreto elencò anche i terreni che, sulla base dei risultati delle analisi nella prima serie di comuni (si veda il paragrafo 47 *supra*), non potevano essere destinati all’agricoltura, quelli che erano idonei all’agricoltura e quelli che potevano essere utilizzati soltanto per alcuni tipi di produzione agricola (si veda il paragrafo 112 *infra*)

55. Nel giugno del 2015 la Regione Campania lanciò il “*Programma Campania Trasparente-Attività di Monitoraggio Integrato*”, diretto dall’IZSM, finalizzato a ottenere dati relativi all’esposizione umana ad agenti

inquinanti su scala regionale e a promuovere una “cultura della trasparenza” negli ambiti della sicurezza alimentare e ambientale. L’IZSM (in collaborazione con l’ARPAC, l’Unità operativa interministeriale *Terra dei Fuochi*, i competenti dipartimenti delle Università della Regione, il CNR e l’Agenzia per le tecnologie, l’energia e lo sviluppo economico sostenibile) istituì un programma per rilevare l’inquinamento ambientale della Regione, mediante il prelievo di campioni del suolo, dell’acqua, dell’aria, degli alimenti di origine animale e vegetale, e della fauna selvatica.

56. In data 16 luglio 2015 la Corte di giustizia pronunciò la sua sentenza relativa al ricorso presentato dalla Commissione in data 10 dicembre 2013 (*Commissione c. Italia*, C-653/13, EU:C:2015:478; si veda il paragrafo 173 *infra*). In tale sentenza la Corte di giustizia osservò che l’obbligo di smaltire i rifiuti senza mettere in pericolo la salute dell’uomo e senza recare danni all’ambiente faceva parte - in virtù dell’articolo 191 del TFUE - degli obiettivi stessi della politica dell’Unione nel settore ambientale. In particolare, la violazione degli obblighi derivanti dall’articolo 4 della direttiva 2006/12 rischiava, per la natura stessa di tali obblighi, di mettere direttamente in pericolo la salute dell’uomo e di arrecare danni all’ambiente, e doveva, pertanto, essere considerata particolarmente grave. Essa ritenne che le notevoli carenze nella capacità della Regione Campania di eliminare i propri rifiuti fossero tali da compromettere seriamente la capacità della Repubblica italiana di perseguire l’obiettivo dell’autosufficienza nazionale (si veda la sentenza relativa alla causa *Commissione c. Italia*, n. C-297/08, EU:C:2010:115, punto 70). Osservò inoltre che molte discariche di rifiuti situate in quasi tutte le regioni italiane non erano ancora state adeguate alle pertinenti disposizioni in materia di gestione dei rifiuti.

57. Nel settembre del 2015 l’Istituto Superiore di Sanità pubblicò un altro studio, intitolato *Mortalità, ospedalizzazione e incidenza tumorale nei Comuni della Terra dei Fuochi in Campania (relazione ai sensi della Legge 6/2014)*”, che era stato svolto in applicazione dell’articolo 1 comma 1-bis della legge n. 6 del 2014. In tale studio l’Istituto Superiore di Sanità verificò il tasso di mortalità, il tasso di incidenza tumorale e il livello di morbilità nei 55 comuni elencati nella direttiva interministeriale del 23 dicembre 2013 (a eccezione delle città di Napoli e Caserta; si veda l’Allegato II) sulla base dei dati sulle ospedalizzazioni relativi all’esposizione della popolazione ai contaminanti inquinanti. Tale ricerca sottolineava gli eccessivi tassi di mortalità e di ospedalizzazione per entrambi i sessi dovuti a patologie che avrebbero potuto essere state causate, *inter alia*, dall’esposizione a siti di smaltimento illecito di rifiuti e alla combustione illegale di rifiuti.

Tale studio faceva parte del progetto “*Sentieri*” (Studio Epidemiologico Nazionale del Territorio e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento), avviato nel 2007 e coordinato dall’Istituto Superiore di Sanità al fine di determinare il profilo sanitario delle popolazioni residenti in aree

comprese tra i “siti di interesse nazionale ai fini della bonifica” (si veda il paragrafo 120 *infra*).

58. In data 21 ottobre 2015 l’Incaricato (si veda il paragrafo 34 *supra*) fu audito dalla Quinta Commissione parlamentare di inchiesta. Nella sua dichiarazione, l’Incaricato sottolineò che l’incenerimento illegale dei rifiuti in questione era un fenomeno complesso e variegato, alimentato da una molteplicità di fattori. Sottolineò che i rifiuti che erano inceneriti illegalmente comprendevano, da un lato, i rifiuti urbani, e dall’altro, i rifiuti speciali provenienti da attività industriali. La popolazione residente nelle aree interessate era sempre più preoccupata per i fumi maleodoranti sprigionati dai roghi, che interessavano un’area pari a circa 1.000 chilometri quadrati, comprendente diverse parti delle province di Napoli e Caserta.

In ordine alla prima tipologia di rifiuti, egli osservò che le aree in questione erano caratterizzate da carenze nella gestione del ciclo di smaltimento dei rifiuti urbani. Ciononostante, anche nelle zone in cui la raccolta differenziata dei rifiuti urbani era aumentata e la capacità di smaltirli era migliorata, persisteva comunque il problema degli individui che, per sottrarsi all’obbligo di differenziare i rifiuti, sceglievano di abbandonare i sacchetti contenenti i rifiuti in aree remote, lasciandoli spesso in comuni che non avevano introdotto tali obblighi.

In ordine alla seconda tipologia di rifiuti, egli osservò che nell’area in questione erano presenti industrie tessili e conciarie che producevano frequentemente merci contraffatte. Ciò significava che producevano merci illegalmente e non potevano smaltire gli scarti della loro produzione in modo lecito, e ricorrevano quindi a mezzi illeciti, come l’incenerimento. Osservò che l’area era caratterizzata anche dal fenomeno dell’abusivismo edilizio, che dava luogo allo smaltimento e alla combustione illegali di residui edilizi. Quanto ai rifiuti derivanti dalle attività agricole, citò l’esistenza di cumuli di teli di plastica e l’incenerimento di contenitori.

L’Incaricato sottolineò inoltre con preoccupazione che i rifiuti continuavano a essere stoccati in siti di stoccaggio che dovevano essere temporanei, creati per fare fronte alla crisi dei rifiuti. Citò l’esempio delle cinque tonnellate di balle di rifiuti stoccate a Giugliano e Villa Literno, che temeva potessero essere oggetto di attività di incenerimento illegali. Tali siti dovevano essere monitorati per evitare conseguenze potenzialmente gravi.

59. Nel novembre e nel dicembre del 2015 la Regione Campania adottò un programma di rimozione, trasporto e smaltimento dei rifiuti stoccati in balle in vari siti delle cinque province della Regione, ai sensi del decreto-legge 15 novembre 2015 n. 185 (denominato anche “Programma straordinario per la rimozione dei rifiuti stoccati in balle”). Secondo una descrizione del programma pubblicata dalla Giunta regionale della Campania, le grandi quantità di rifiuti stoccati in balle davano luogo a condizioni inaccettabili nelle aree di stoccaggio, e rendevano indispensabile che si provvedesse senza indugi al loro smaltimento. La necessità di

rimuovere tale tipo di rifiuti era considerata particolarmente urgente nell'area denominata *Terra dei Fuochi*, che era già stata interessata da pratiche illegali di smaltimento e incenerimento dei rifiuti, con pericolose conseguenze per l'ambiente e la salute della popolazione. Il programma prevedeva diversi interventi finalizzati al trasporto di parte dei rifiuti in impianti situati al di fuori della Regione, sia in Italia che in altri paesi dell'Unione europea, e delineava gli interventi finalizzati allo smaltimento della parte rimanente all'interno della Regione. A tale ultimo proposito, il programma prevedeva l'adattamento degli impianti esistenti nonché l'aumento del loro numero al fine di soddisfare tali requisiti di trattamento, recupero e smaltimento.

60. In data 10 dicembre 2015 una direttiva interministeriale inserì nell'elenco altri due comuni delle province di Napoli e Caserta nei quali dovevano essere svolte indagini dirette (si veda l'elenco nell'Allegato II).

61. In data 26 maggio 2016 fu adottata la legge regionale (legge n. 14) sul ciclo dei rifiuti ("Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti") al fine di disciplinare il ciclo della gestione dei rifiuti in conformità alle priorità stabilite dalle direttive dell'Unione europea (tra cui la prevenzione mediante la riduzione della produzione di rifiuti, il riutilizzo e il recupero di materiali e prodotti, nonché lo smaltimento quale sistema residuale e minimale per i rifiuti non trattabili).

62. In data 1° giugno 2016 il Commissario ad Acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del SSR campano adottò il decreto n. 38, che introduceva un programma di interventi per l'attuazione delle disposizioni sanitarie previste dalla legge n. 6 del 2014 (si veda il paragrafo 107 *infra*). In una relazione presentata alla Dodicesima Commissione del Senato (Igiene e Sanità) nell'ottobre del 2017, la Dirigente dello Staff tecnico operativo della Direzione Generale della Tutela della Salute della Regione Campania dichiarò che tale decreto era necessario in quanto, a quasi due anni dalla promulgazione della legge n. 6 del 2014, le sue disposizioni sanitarie non erano state ancora attuate.

Il decreto approvò, tra l'altro, un programma di interventi per rafforzare i programmi di screening e prevenzione oncologici e l'attuazione di percorsi diagnostici e di assistenza terapeutica per i pazienti oncologici nei novanta comuni interessati dallo sversamento e dallo smaltimento illegali di rifiuti, individuati dalle direttive interministeriali del 23 dicembre 2013, 16 aprile 2014 e 10 dicembre 2015. Fu dedicata particolare attenzione a un insieme di "patologie prioritarie", in particolare ad alcuni tipi di tumore, individuati in quanto tali dall'Istituto Superiore di Sanità. Il programma di interventi, denominato "Cure primarie e *Terra dei Fuochi*", prevedeva un ruolo fondamentale per i medici di medicina generale nella promozione dell'educazione sanitaria e nel coinvolgimento dei pazienti nei programmi di screening oncologico nei comuni individuati nelle direttive interministeriali. Il programma menzionava anche l'approvazione di un piano regionale per incrementare i dispositivi medici per la diagnosi e la cura dei tumori. Il

programma prevedeva anche campagne di comunicazione per informare la popolazione destinataria in ordine alla prevenzione del tumore, alla diagnosi e alle cure, al fine di incrementare la partecipazione a programmi di screening oncologico. Il programma sottolineava infine l'importanza di rafforzare la sorveglianza epidemiologica nell'area in questione, in particolare in ordine ai tumori e alle malformazioni congenite.

63. Nel giugno del 2016 l'Istituto Superiore di Sanità e la Procura della Repubblica di Napoli Nord firmarono un accordo di collaborazione scientifica finalizzato allo scambio di dati ed informazioni derivanti dalla sorveglianza epidemiologica della popolazione residente nel Circondario di Napoli Nord, con specifico riferimento agli eccessi della mortalità, dell'incidenza tumorale e dell'ospedalizzazione per diverse patologie, che comprendevano, tra i loro fattori di rischio accertati o sospetti, l'esposizione a inquinanti.

64. In data 3 agosto 2016 il Comitato etico dell'Istituto nazionale tumori (IRCCS) approvò uno studio epidemiologico promosso dall'IZSM in collaborazione con l'Università Federico II di Napoli ("SPES - Studio di esposizione nella popolazione suscettibile"), con l'obiettivo di indagare la relazione tra l'esposizione ad agenti inquinanti ambientali (tra cui idrocarburi policiclici aromatici, diossine e metalli pesanti) e la salute in Campania. Lo studio iniziava con un quadro generale del contesto, al fine di individuare le fonti di contaminazione e definire le aree geografiche di interesse come "raggruppamenti" ("*clusters*"), che erano successivamente classificati secondo un "indice di pressione" ambientale (a basso, medio ed elevato impatto). Esso prevedeva successivamente il biomonitoraggio delle persone residenti in tali raggruppamenti al fine di stimare la loro esposizione, quantificando gli agenti inquinanti nei campioni biologici e indagando sui loro effetti. La popolazione oggetto dello studio consisteva in 4.200 soggetti sani, di età compresa tra i 20 e i 49 anni, che avevano vissuto per almeno cinque anni consecutivi in diversi comuni individuati. Il personale medico e i ricercatori raccolsero informazioni riguardo alla loro anamnesi clinica, alle loro abitudini di vita, e prelevarono dei campioni biologici.

65. In data 20 settembre 2016 il Commissario ad Acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale campano adottò il decreto n. 98, che istituiva una Rete oncologica regionale.

66. In data 10 ottobre 2016 la Giunta regionale della Campania adottò un "Piano delle azioni per il contrasto al fenomeno dell'abbandono di rifiuti e dei roghi dolosi in Campania" (il "Piano delle azioni") con l'obiettivo di rafforzare le azioni finalizzate a prevenire e porre fine all'abbandono e all'incenerimento illeciti dei rifiuti e neutralizzare le conseguenze dannose di tali condotte.

Il Piano delle azioni osservò che nonostante la diminuzione delle segnalazioni di roghi (3.000 nel periodo compreso tra il gennaio e l'agosto del 2012 e 1.300 nel medesimo periodo del 2013) la pura e semplice ampiezza

del fenomeno, unita al grande numero di discariche abusive (al momento della redazione della relazione ne erano monitorate oltre 3.300), comportavano la necessità di “azioni urgenti” per potenziare gli sforzi in atto, abbinate a nuove iniziative per contrastare più efficacemente le pratiche illecite.

Fu rilevato con preoccupazione che i metodi illegali di smaltimento dei rifiuti erano ritenuti particolarmente diffusi in aree caratterizzate da una “sorveglianza inadeguata del territorio da parte delle forze dell’ordine, che alimentava un generalizzato senso di impunità”. L’incenerimento mediante roghi, specialmente dei rifiuti derivanti da processi industriali, era divenuto un “epilogo normale” degli atti di abbandono illecito. Fu sottolineato che un fenomeno così diffuso e complesso richiedeva una combinazione di misure strutturali in grado di assicurare la transizione da una situazione di emergenza alla normale gestione dei rifiuti nella regione.

Il Piano delle azioni prevedeva cinque “azioni” fondamentali: 1) l’istituzione dei cosiddetti “centri operativi” in comuni selezionati (si veda la descrizione *infra*); 2) l’individuazione dei rifiuti abbandonati; 3) l’estinzione dei roghi; 4) la rimozione e il trasporto dei rifiuti abbandonati; e 5) la creazione di impianti per la raccolta e il trattamento dei rifiuti.

Per quanto riguarda i “centri operativi”, la loro creazione e gestione furono affidate alla SMA Campania, una società per azioni “*in-house*” di proprietà della Regione Campania. Ai centri dovevano essere conferiti i compiti di raccolta, verifica e convalida dei dati e delle segnalazioni relativi all’abbandono e all’incenerimento di rifiuti presentati da vari attori nel campo (vigili del fuoco in squadre dispiegate specificamente per tali attività, personale dell’esercito e della SMA Campania dispiegato a fini di monitoraggio e di segnalazione, nonché privati cittadini). Tutti i dati erano registrati ed elaborati mediante una piattaforma informatica (denominata I.TER), che sarebbe stata utilizzata anche per generare mappe geografiche che individuavano i siti in cui erano stati abbandonati o combusti i rifiuti. Le segnalazioni di abbandono di rifiuti inserite nel sistema informatico generavano automaticamente avvisi tramite e-mail; essi erano inviati al Comune interessato, il quale era tenuto a procedere alla rimozione dei rifiuti. La SMA Campania ha elaborato anche un’applicazione che può essere scaricata dai privati cittadini sui loro telefoni ed essere utilizzata per inviare segnalazioni, con il diretto inserimento dei dati nel sistema informatico.

Per quanto riguarda l’individuazione dei rifiuti abbandonati (azione n. 2) il piano prevedeva l’installazione di telecamere di sorveglianza, lo svolgimento di un monitoraggio aereo mediante l’utilizzo di droni e di altri sistemi aerei pilotati da remoto, nonché il monitoraggio e la sorveglianza sul terreno effettuati da vari partecipanti (quali organi delle forze dell’ordine, personale militare o dipendenti della SMA Campania), e lo sviluppo di servizi di supporto per i cittadini che intendevano segnalare condotte illecite.

Per quanto riguarda l'estinzione dei roghi (azione n. 3) le "azioni" previste consistevano nell'impegno di unità di pronto intervento dei vigili del fuoco e nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti inceneriti da parte di società "in-house", dall'ARPAC e da società iscritte nel registro dei gestori ambientali, in conformità alle linee guida elaborate dall'ARPAC.

Per quanto riguarda la rimozione e il trasporto dei rifiuti abbandonati (azione n. 4), furono previste le seguenti misure: la stipula di un accordo-quadro tra la Regione, le province, i comuni, gli altri enti proprietari di terreni e gli enti responsabili della gestione delle strade pubbliche. Tale misura era ritenuta essenziale, al fine di ripartire le responsabilità tra i diversi enti e ottimizzare e accelerare la rimozione dei rifiuti, che era stata rallentata a causa di "ostacoli amministrativi". Altre azioni riguardavano un iniziale vaglio e imballaggio dei rifiuti "in loco"; il trasporto dalle discariche abusive agli impianti per la gestione dei rifiuti e la rimozione dei rifiuti dalle aree di competenza della Regione e dai corsi d'acqua pubblici.

Quanto alla creazione di impianti per la raccolta e il trattamento dei rifiuti (azione n. 5), la prima misura selezionata consisteva nel riesame e nel censimento degli esistenti impianti di gestione dei rifiuti che potevano essere idonei a raccogliere determinate categorie di rifiuti (pneumatici, rifiuti tessili, rifiuti della produzione agricola (...)). La seconda misura consisteva nella creazione di nuovi impianti o nell'ampliamento di quelli esistenti.

67. In data 16 dicembre 2016 la Giunta regionale della Campania approvò l'aggiornamento del Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani e individuò un nuovo insieme di obiettivi da conseguire entro il 2020, quali l'incremento al 65% della percentuale della raccolta differenziata da realizzare mediante iniziative di raccolta domiciliare, l'aumento del numero dei centri di separazione dei rifiuti, lo sviluppo di incentivi per gli utenti del servizio, nonché iniziative di sensibilizzazione e formazione rivolte a questi ultimi. Il piano prevedeva inoltre il finanziamento e la costruzione di impianti di trattamento della frazione organica a servizio di consorzi di Comuni.

68. In data 15 marzo 2017 l'IZSM pubblicò una relazione di attività sul programma di monitoraggio "*Campania Trasparente*" (si veda il paragrafo 55 *supra*). L'introduzione della relazione prendeva atto del fenomeno della *Terra dei Fuochi* definendolo "l'abbandono incontrollato e irresponsabile di sostanze tossiche e rifiuti di ogni tipo, spesso seguito dal loro incenerimento". Registrò che tale attività di inquinamento era svolta in maniera "sistematica" ed era resa possibile da una "catena di negligenze, omissioni e silenzi", unita al fatto che le autorità erano "tragicamente impreparate" a fermarla. Ciò, secondo l'IZSM, aveva condotto a un "vero e proprio disastro ambientale".

La relazione procedeva successivamente a descrivere gli obiettivi del programma, la sua struttura organizzativa, la metodologia seguita e la sua concreta attuazione.

Per quanto riguarda il campionamento del suolo, il programma prevedeva il prelievo di 3.300 campioni di soprassuolo da analizzare alla ricerca di

composti organici e inorganici. Una delle attività programmate comprendeva analisi finalizzate ad accertare la presenza di metalli potenzialmente tossici e la quantità di essi che poteva essere assorbita dalle piante. Un altro obiettivo era la creazione di una “mappa geochemica” della distribuzione e della concentrazione dei composti organici e inorganici. La relazione indicava che era stato prelevato e analizzato un primo gruppo di campioni di soprassuolo (circa 2.000) per individuare la presenza di contaminanti (tra cui cinquantatré metalli pesanti, IPA e PCB) e che era stata creata una “mappa geochemica” sulla base delle analisi eseguite. Era prevista anche una seconda fase riguardante il campionamento del sottosuolo, al fine di valutare la presenza di percolato nelle acque freatiche, benché dalla relazione non risulti che sia stato eseguito.

Quanto al campionamento delle acque, era programmato il prelievo di 2.500 campioni da pozzi presenti nei terreni di 500 aziende di produzione alimentare della Regione, che dovevano essere analizzati per rilevare diversi composti organici e inorganici, al fine di valutare l'inquinamento delle acque freatiche e di elaborare una geodatabase. La relazione indicava che nel gennaio del 2017 era stato prelevato un primo insieme di circa 200 campioni e che i risultati erano stati illustrati in una “mappa” che individuava le aree problematiche.

Quanto al monitoraggio della qualità dell'aria, il programma prevedeva l'installazione di 150 campionatori passivi di aria e di 50 deposimetri, al fine di individuare e classificare la presenza di inquinanti organici potenzialmente tossici (IPA, PCB, metalli pesanti e altre sostanze pertinenti). Al momento della redazione della relazione nel 2017 non era ancora disponibile alcun risultato; era dichiarato che era necessario almeno un anno di campionamenti continui per raccogliere dati significativi.

Quanto al biomonitoraggio umano, la relazione rinviava allo studio SPES (si veda il paragrafo 64 *supra*).

69. In data 20 giugno 2017 fu concluso un Protocollo di intesa tra la Regione Campania, il Registro regionale dei tumori infantili, i Registri Tumori delle Aziende sanitarie locali di Caserta e Napoli, i Servizi di epidemiologia delle ASL di Caserta e Napoli-3 Sud, l'IZSM, l'ARPAC e la Procura della Repubblica di S. Maria Capua Vetere, finalizzato “all'adozione di strategie condivise per la rilevazione di possibili rischi sanitari riferibili a criticità ambientali individuate nei comuni compresi nella giurisdizione della Procura della Repubblica di S. Maria Capua Vetere”.

Il preambolo del Protocollo rinvia alle indagini svolte dalla Procura della Repubblica, che avevano rivelato una pratica consolidata e di lunga data di traffico di rifiuti pericolosi e di abbandono illegale di rifiuti in aree della provincia di Caserta. Cita anche indagini che confermavano la diffusa pratica nelle stesse aree - non soltanto da parte della criminalità organizzata, - dell'incenerimento illegale dei rifiuti e dello sversamento dei rifiuti urbani e industriali nei corsi d'acqua.

Sottolinea inoltre che gli studi epidemiologici sulla popolazione residente nell'area rivelavano tassi di mortalità per tumore più elevati rispetto ad altre zone della medesima regione, e che gli autori di tali studi ipotizzavano che i fattori ambientali potessero essere una concausa. Sottolineava inoltre che erano stati pubblicati recentemente dalla ASL di Caserta i primi studi sul tasso dei nuovi casi di tumore e che tali dati potevano essere considerati "indicatori di rischio" più attendibili dei dati che si concentravano soltanto sulla mortalità. Riteneva, infine, che gli studi disponibili fossero tutti di tipo trasversale e non in grado di accertare un nesso causale diretto tra le fonti di rischio e i tumori. Ciò creava la necessità di collaborazione tra i firmatari al fine di indagare sui rischi di patologie cronico-degenerative e di tumori e sui "reati ambientali" nell'area in questione.

70. In data 2 ottobre 2017 fu firmato un ulteriore Protocollo di intesa tra la Regione Campania e Invitalia ("Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa", una società per azioni della quale il Ministero dell'economia era l'unico azionista), per accelerare l'attuazione delle misure per decontaminare/bonificare e mettere in sicurezza le aree di "particolare complessità" individuate dal PRB (si veda il paragrafo 23). Tra gli interventi elencati vi era: la messa in sicurezza della falda acquifera esistente nella "Area Vasta Lo Uttaro"; la classificazione ambientale delle altre "Aree Vaste" al fine della loro bonifica; la rimozione dei rifiuti rimasti in quattordici siti di stoccaggio temporaneo; e l'analisi dei sedimenti in tali aree.

71. In data 9 ottobre 2017 la dirigente dello Staff Tecnico Operativo presso la Direzione Generale della Tutela della Salute e Coordinamento SSR della Regione Campania presentò una relazione alla Dodicesima Commissione (Igiene e Sanità) del Senato concernente, *inter alia*, lo stato di attuazione delle disposizioni sanitarie della legge n. 6 del 2014 (si veda il paragrafo 107 *infra*). Riferì che nel marzo del 2017 era stato istituito un Gruppo di lavoro sulla "Terra dei Fuochi", assistito da un team scientifico, al fine di costruire una rete interistituzionale, che riunisse tutti gli attori istituzionali che si occupavano, a vario titolo, del problema della *Terra dei Fuochi* e di monitorare le attività da essi svolte. Fu creato un sottogruppo tecnico che riuniva i responsabili dei Registri Tumori delle Aziende sanitarie locali, dei Servizi Epidemiologia e del Dipartimento di Scienze Mediche e Preventive dell'Università di Napoli Federico II per, *inter alia*, avviare uno studio di georeferenziazione; il fine era la ricerca di eventuali alert geografici o epidemiologici che mettessero se era constatata una particolare concentrazione di casi di tumore in determinate aree geografiche. Lo studio avrebbe anche comportato l'incrocio con dati messi a disposizione dall'ARPAC, e con i registri delle dimissioni ospedaliere e i dati di mortalità.

Ella sottolineò che le aziende sanitarie locali dei comuni interessati dal fenomeno della *Terra dei Fuochi* erano state destinatarie di specifici

finanziamenti per realizzare le misure sanitarie previste dal decreto n. 38 del Commissario *ad acta* (si veda il paragrafo 62 *supra*).

Era in corso la realizzazione di una piattaforma informatizzata (SANIARP) per monitorare e gestire gli screening oncologici di tutte le ASL della Regione. La dirigente fornì anche un quadro generale delle misure previste per potenziare l'attività di screening oncologico.

72. In data 28 dicembre 2017 la Giunta regionale della Campania emanò la deliberazione n. 831, che aggiornava il (secondo) Piano regionale di bonifica del 2013 (si veda il paragrafo 39).

73. In data 10 gennaio 2018 la Dodicesima Commissione del Senato italiano Igiene e Sanità ("la Commissione del Senato") pubblicò una relazione nel quadro della sua indagine conoscitiva sull'inquinamento ambientale ed effetti sull'incidenza dei tumori, delle malformazioni fetoneonatali ed epigenetica, avviata dal Presidente del Senato in data 10 giugno 2013 (si veda il paragrafo 37 *supra*).

La Commissione del Senato osservò che l'IZSM aveva descritto la situazione che interessava la *Terra dei Fuochi* come un fenomeno "incontrollato" e "irresponsabile" di sversamento e incenerimento di sostanze tossiche e di rifiuti di ogni genere. Secondo l'IZSM, tale attività di inquinamento "criminale" e "sistematico" aveva potuto contare, da una parte, su una catena di negligenze, omissioni e silenzi e, dall'altra, sulla totale impreparazione ad arginare il fenomeno da parte delle autorità, e aveva condotto ad un vero e proprio disastro ambientale (p. 7 della relazione)

La Commissione del Senato descrisse, con particolare riferimento all'area nota come il litorale domizio-flegreo e l'Agro aversano, lo sversamento per molti anni di tonnellate di rifiuti speciali in discariche abusive situate in zone agricole, in alcuni corsi d'acqua e nelle cave. Osservò che in molte di queste discariche abusive i rifiuti erano stati arsi, rilasciando enormi quantità di idrocarburi policiclici e diossine, descritte dalla Commissione come sostanze dai noti effetti dannosi sulla salute. La Commissione osservò che la situazione aveva indotto le autorità a inserire l'area nell'elenco dei "siti di interesse nazionale" che necessitavano di una urgente bonifica (si veda la p. 35 della relazione).

Prese inoltre atto della specificità del fenomeno della *Terra dei Fuochi*, specialmente alla luce dei seguenti aspetti (pp. 11-14 della relazione):

- il problema non riguardava un numero limitato di fonti inquinanti facilmente identificabili e a caratterizzazione conosciuta; bensì era un fenomeno particolarmente complesso, data la molteplicità delle fonti di inquinamento diverse tra loro per:
  - caratterizzazione: abbandono, sversamento o interrimento e combustione illecita di rifiuti speciali pericolosi, la cui composizione chimica variava considerevolmente;
  - dimensione: le discariche illegali occupavano aree comprese tra meno di 1.000 mq. e oltre 10.000 mq di estensione;

- concentrazioni territoriali: i siti erano distribuiti in modo puntiforme sul territorio in questione;
- i diversi siti si differenziavano tra loro per:
  - diversità delle sostanze inquinanti, molto spesso coesistenti in una stessa area;
  - diversità delle matrici inquinate (aria, suolo, acque);
- modalità di diffusione delle sostanze inquinanti e, quindi, di contatto con le popolazioni esposte;
- difficoltà di individuare le popolazioni a rischio.

La Commissione del Senato ritenne che, a causa di tali specifiche caratteristiche, l'analisi epidemiologica fosse notevolmente più complessa che in altri territori inquinati, come l'area di Taranto, in cui le fonti inquinanti erano sia note che di numero più limitato, ed erano caratterizzate da specifiche proprietà chimiche e fisiche e con una popolazione a rischio facilmente identificabile.

Secondo la relazione, l'elenco dei comuni individuati dalla legislazione e dai decreti era stato predisposto sulla base di presunzioni; ciò tuttavia non significava che alcune aree non comprese nell'elenco non fossero interessate dal fenomeno dell'inquinamento (p. 51 della relazione).

La Commissione del Senato dichiarò inoltre che quando essa era stata istituita (nel 2013), e in qualche misura anche al momento dell'elaborazione della sua relazione nel 2018, le autorità non avevano ancora raccolto dati sufficienti riguardo all'impatto di tale inquinamento sull'ambiente e sulla salute pubblica.

La Commissione osservò inoltre che la sua indagine aveva rivelato che le autorità avevano iniziato soltanto recentemente a valutare la portata critica della situazione, della quale erano ben informate, e a programmare e realizzare - con considerevole ritardo - piani di prevenzione (p. 3 della relazione). La Commissione del Senato richiamò inoltre l'attenzione sul ritardo nella presa di coscienza della gravità del fenomeno, specialmente in ordine ai rischi per la salute e alla necessità di azioni di screening oncologico nelle popolazioni a rischio (p. 7 della relazione).

La Commissione del Senato sottolineò inoltre che il fenomeno della *Terra dei Fuochi* dimostrava l'importanza dell'elaborazione di una rigorosa metodologia interdisciplinare, che doveva essere condivisa dalle varie istituzioni coinvolte nell'affrontare il problema, e la connessa necessità di evitare frammentazioni con parcellizzazioni di analisi del fenomeno e di interventi per affrontarlo (p. 8 della relazione).

Dalla relazione risulta che a decorrere dal 2012 erano stati raccolti dati statistici sulla combustione illecita dei rifiuti. Secondo tali dati, nel 2012 erano stati effettuati 3.984 interventi di spegnimento dei roghi causati dalla combustione illecita dei rifiuti nelle province di Napoli e Caserta, rispetto ai 2.835 nel 2013, 2.531 nel 2014, 2.026 nel 2015, 1.814 nel 2016, e 1.442 nel 2017.

La Commissione richiamò inoltre l'attenzione sul ruolo significativo e degno di lode svolto dalle organizzazioni non governative e dalle associazioni locali che avevano denunciato e sensibilizzato riguardo alle condotte illecite in questione e al danno all'ambiente e alla salute umana.

74. In data 28 febbraio 2018 la Sesta Commissione Parlamentare di inchiesta pubblicò una relazione incentrata sulla Regione Campania. La relazione comprendeva un capitolo riguardo a quella che definiva la nuova emergenza della *Terra dei Fuochi*. Spiegò che la scelta del termine “nuova” rispecchiava il fatto che continuavano a emergere informazioni sul fenomeno dell'inquinamento in questione, che cambiava costantemente. Per esempio, erano state acquisite informazioni dai risultati delle attività di analisi, o le indagini portavano alla luce nuovi siti utilizzati per ardere o abbandonare i rifiuti, rinnovando quindi il carattere “emergenziale” del problema, che sembrava non finire mai. La Commissione sottolineò la complessità del fenomeno, che interessava da lungo tempo alcune aree della Campania, e la difficoltà di cogliere tale complessità dandone una descrizione unitaria e completa, in un contesto di fonti molteplici e di informazioni frammentarie e incomplete. Inoltre, la condotta illecita che dava luogo al fenomeno non poteva essere attribuita a un'unica fonte. A titolo esemplificativo, la Commissione osservò che le indagini relative all'interramento dei rifiuti avevano rivelato il coinvolgimento della criminalità organizzata, ma anche cause indipendenti.

La gestione del problema richiedeva la partecipazione di diversi organi dell'apparato statale e un insieme di competenze tecniche, scientifiche, amministrative e giudiziarie.

La Commissione ritenne che l'adozione del decreto-legge n. 136 del 2013 e della legge n. 6 del 2014 indicassero una positiva “mobilitazione” da parte delle autorità, concentrata specificamente sul problema della *Terra dei Fuochi* e un tentativo di affrontare i diversi aspetti che costituivano tale fenomeno.

L'attività di mappatura e analisi dei contaminanti nei terreni agricoli svolta dal Gruppo di lavoro (si veda il paragrafo 111 *infra*) fu lodata, in quanto forniva una fotografia istantanea ufficiale delle aree interessate dal fenomeno dell'inquinamento in questione e individuava le aree inidonee alla produzione agricola. Al medesimo tempo, la Commissione espresse preoccupazioni per il fatto che il Gruppo di lavoro fosse stato costretto, pur non avendo alcuna colpa, a effettuare una valutazione concreta della contaminazione (al fine di classificare i terreni esaminati in base ai loro livelli di inquinamento) in assenza di un regolamento che indicasse i parametri e le procedure pertinenti per i terreni agricoli. L'adozione di tale strumento era stata infatti prevista dalla legge nel 2006 (si veda il paragrafo 123 *infra*) e nuovamente ribadita nel 2014 (si veda il paragrafo 106 *infra*). Secondo la Commissione, ciò avrebbe potuto condurre a una sottovalutazione del rischio in alcuni casi e a una sua sopravvalutazione in altri. La relazione osservò inoltre che il Gruppo

di lavoro non aveva ancora ultimato il suo compito, in quanto il censimento dei terreni appartenenti al livello di rischio presunto 2d (terreni circostanti impianti di smaltimento/trattamento di rifiuti, discariche e aree interessate dalla combustione di rifiuti) era ancora in corso. Un altro motivo di preoccupazione nell'affrontare il problema della *Terra dei Fuochi* era costituito dalla condizione di ristrettezze finanziarie in cui versavano molti comuni delle province di Napoli e Caserta. Secondo la Commissione, ciò comportava che per alcuni comuni era difficile fare rispettare il divieto di attività agricole imposto in conseguenza delle attività di indagine del Gruppo di lavoro.

Perché le misure di prevenzione e tutela fossero efficaci, occorreva estendere gli sforzi di monitoraggio e l'impegno economico a tutte le aree interessate dallo smaltimento illegale di rifiuti, e non concentrarsi soltanto sui terreni censiti come agricoli.

In ordine al progresso nelle attività di bonifica nella Regione Campania, la Commissione osservò che, nonostante la notevole quantità di informazioni presentate da diverse fonti, vi erano lacune riguardo ad aspetti fondamentali. Ciò comportava che fosse difficile per la Commissione ottenere un quadro oggettivo e aggiornato della situazione (p. 641 della relazione). Essa sottolineò che le informazioni ricevute erano spesso frammentarie e obsolete, ed erano presentate da enti differenti le cui responsabilità si sovrapponevano, e le cui sfere di intervento erano talvolta non interamente chiare.

La Commissione osservò inoltre, in ordine alla bonifica di siti definiti "di interesse nazionale" (si veda il paragrafo 120 *infra*), che i progressi erano estremamente lenti: oltre quindici anni dopo il censimento di tali siti, e nonostante il fatto che nel 2007 fosse stato firmato un accordo che avrebbe dovuto dare impulso alle attività di bonifica, l'iniziale opera di caratterizzazione non era ancora iniziata o, se i progetti di bonifica erano già stati definiti, alcuni non erano stati realizzati o non erano stati ultimati. Secondo la Commissione, nonostante l'esistenza di situazioni estremamente gravi che richiedevano un'azione rapida, efficiente ed efficace, gli sforzi erano rallentati da controversie amministrative e dai difficili rapporti tra i diversi enti responsabili della bonifica.

Quanto alla gestione del ciclo dei rifiuti, la Commissione riscontrò che il numero degli impianti di compostaggio nella Regione era ancora insufficiente. Pur sottolineando gli sviluppi positivi nella raccolta differenziata dei rifiuti domestici, sottolineò diverse carenze che caratterizzavano il Piano regionale di gestione dei rifiuti del 2016. A tale proposito, citò, tra altri aspetti, la sottovalutazione delle esigenze di smaltimento e incenerimento dei rifiuti, che non potevano essere soddisfatte dagli impianti esistenti. La Commissione osservò che le misure relative alla gestione dei rifiuti urbani previste dalla legge regionale non erano state ancora attuate. Essa sottolineò inoltre l'inosservanza della sentenza della

CGUE emessa nel 2015, che era costata all'Italia, alla data della redazione della relazione, circa 130 milioni di euro (a causa dell'irrogazione di una pena pecuniaria giornaliera).

In ordine alla gestione dei rifiuti speciali, osservò che il problema delle balle di rifiuti era emblematico della situazione emergenziale in cui versava la Regione che, secondo la Commissione, era destinata a persistere fino a quando i 5.300.000 di tonnellate di rifiuti raccolti in balle e stoccati in vari siti non fossero stati definitivamente rimossi. La Commissione, pur prendendo atto dell'importanza dell'approvazione del decreto-legge 15 novembre 2015 n. 185 che prevedeva l'adozione di "misure straordinarie" per la rimozione delle balle di rifiuti (si veda il paragrafo 59 *supra*) e riconoscendo che la Regione Campania avesse compiuto alcuni sforzi, concluse che la situazione rimaneva critica e che il numero di ecoballe che erano state effettivamente rimosse (104.650 tonnellate) appariva trascurabile rispetto alla quantità stoccata in diversi siti.

La Commissione sottolineò di aver incontrato particolari difficoltà a ottenere informazioni aggiornate dalle autorità regionali della Campania, non soltanto riguardo alla bonifica ma anche alla gestione stessa del ciclo dei rifiuti. La Commissione aggiunse, quale considerazione generale, che la natura frammentaria e talvolta incoerente delle informazioni presentate, derivava, tra altre fonti, dall'assenza di coordinamento tra i diversi enti coinvolti e ciò, a sua volta, era dovuto all'assenza di un quadro giuridico e regolamentare che attribuisse ai diversi enti responsabilità e poteri specifici e disciplinasse le loro interazioni (p. 642 della relazione).

Passando al quadro giuridico penale applicabile ai reati ambientali, la Commissione sottolineò che la complessità degli accertamenti in tale campo, unita ai brevi termini legali di prescrizione erano elementi che ostacolavano il successo dei procedimenti penali in tale ambito. Secondo la Commissione, sarebbe stato necessario verificare nel tempo se i reati ambientali recentemente introdotti (si veda il paragrafo 133 *infra*) fossero più efficaci. Essa sottolineò che i procedimenti penali in corso al momento della sua inchiesta erano basati sul quadro giuridico precedente all'introduzione dei nuovi reati. La Commissione sottolineò l'importanza della responsabilità politica nell'affrontare le condotte in questione, qualcosa che andava al di là dell'accertamento della responsabilità penale.

La Commissione esaminò successivamente l'introduzione del reato di combustione illecita di rifiuti e constatò che, nonostante l'intenzione del legislatore di contrastare un fenomeno molto grave, nella sua attuazione pratica esso si era dimostrato meno utile di quanto ci si attendesse. Ciò era dovuto in parte a quelli che la Commissione aveva definito vizi nella formulazione della disposizione. La Commissione sottolineò le difficoltà di individuare i responsabili del reato, motivo di preoccupazione emerso in tutte le dichiarazioni dei pubblici ministeri auditi dalla Commissione. La Procura della Repubblica di Napoli aveva sottolineato che l'analisi dei dati relativi

alle iscrizioni nel registro delle notizie di reato fino al 31 dicembre 2016, dimostrava che in circa il 95% dei casi gli autori dei roghi di rifiuti erano rimasti ignoti e che essi erano stati identificati soltanto in leggermente più del 5% dei casi (p. 211).

75. Nell'agosto del 2018 il Gruppo di lavoro (si veda il paragrafo 111 *infra*) pubblicò una relazione sullo stato di avanzamento dell'attività di mappatura dei terreni agricoli prevista dal decreto-legge n. 136 del 2013. Si concentrò su una zona della Campania nota come “*Area Vasta Bortolotto-Sogeri*”, che faceva parte del territorio individuato come appartenente al livello 2c di “rischio presunto” (si veda il paragrafo 112 *infra*). Secondo la relazione, erano state svolte indagini in ordine alla possibile correlazione tra l'inquinamento del suolo e la qualità delle acque utilizzate per irrigare. Citò il rinvenimento di percolato proveniente da due discariche, che erano chiuse da anni ma che non erano state gestite correttamente e successivamente alla chiusura, esso si era infiltrato nelle acque freatiche e negli adiacenti campi agricoli. Era in corso l'attività preparatoria necessaria per mettere in sicurezza i siti. Al momento dell'elaborazione della relazione, era in fase di adozione un decreto interministeriale per vietare l'agricoltura e il pascolo entro un raggio di 20 metri dal canale di raccolta del percolato e da determinate individuate porzioni del terreno. Secondo la relazione un decreto analogo era in fase di adozione in relazione a un'altra parte della regione denominata “*Area Vasta Lo Uttaro*”.

76. Nell'ottobre del 2018 Invitalia pubblicò il suo “Piano operativo” che indicava i termini della sua assistenza alla Regione Campania per accelerare il processo di risanamento ai sensi del PRB, come stabilito dall'accordo concluso in data 2 ottobre 2017 (si veda il paragrafo 70 *supra*). Il Piano operativo elenca diversi ostacoli incontrati dalla Regione Campania nella fase della programmazione (frammentarietà del potere direzionale a livello regionale; difficoltà ad attribuire le responsabilità ai vari enti amministrativi e a determinare gli stanziamenti per le attività; difficoltà concernenti aree specifiche e sovrapposizioni con altri enti coinvolti nel processo). Dichiarò che la “complessità tecnica e amministrativa” esistente non le consentiva di prevedere future attività o di elaborare una progettazione a lungo termine. Le attività previste comprendevano diversi progetti per risanare i siti e assicurarne la sicurezza. La stragrande maggioranza di tali progetti riguardava, tuttavia, attività denominate “classificazione” dei siti. Invitalia si impegnò ad aiutare la Regione “nella pianificazione e nella programmazione delle attività necessarie per l'indizione di gare d'appalto”, pur riconoscendo che la complessità delle diverse attività implicava l'indizione di numerose procedure di appalti pubblici, con ripercussioni per i tempi per la concreta adozione delle misure e il rischio di cause, che avrebbero potuto anch'esse rallentare considerevolmente il processo.

77. In data 31 ottobre 2018 il Direttore generale del ciclo dei rifiuti della Regione Campania e il Direttore generale per i rifiuti e l'inquinamento del

Ministero dell'ambiente pubblicarono una relazione congiunta sullo stato di avanzamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani (si veda il paragrafo 67 *supra*), comprendente un programma straordinario per la rimozione delle ecoballe (si veda il paragrafo 59 *supra*).

La relazione forniva un quadro generale della legislazione e degli altri strumenti introdotti per rimediare alle carenze nella gestione dei rifiuti nella Regione dal 2015. Sottolineò l'adozione della legge regionale del 2016 sul ciclo dei rifiuti (si veda il paragrafo 61 *supra*) che collocava la Campania in prima linea negli sforzi nazionali per affrontare tale problema.

Il programma straordinario per la rimozione delle balle di rifiuti era in corso di realizzazione e ci si attendeva che avrebbe consentito la rimozione di 961.934 tonnellate di rifiuti. Per i restanti 4.700.000 di tonnellate, il programma prevedeva, *inter alia*, l'utilizzo delle balle di rifiuti per la produzione di carburante. Fu inoltre osservato che nel settembre del 2016 erano stati stanziati 69 milioni di euro per lo smaltimento dei rifiuti stoccati in balle. Ulteriori 294 milioni di euro erano stati stanziati nel dicembre del 2016 per interventi specifici da eseguire in quelli che la relazione indicava come comuni ricadenti nella *Terra dei Fuochi*. Pur riconoscendo i ritardi che avevano caratterizzato l'attuazione del programma, la relazione sottolineò l'impegno della Regione in esso.

La relazione fornì anche aggiornamenti sulla capienza di diverse discariche e sulla quantità di rifiuti trattati da esse. Richiamò l'attenzione sugli sforzi di modernizzazione tecnologica relativi a tre impianti di triturazione e imballaggio, che erano in corso, e che avrebbero permesso una significativa riduzione della quantità di rifiuti inviati alle discariche.

Quanto al compostaggio, ai sensi del piano regionale erano stati stanziati 200 milioni di euro per un programma di costruzione di nuovi impianti di compostaggio. La relazione passò successivamente in rassegna i progressi compiuti in tale ambito e osservò che la capacità di trattamento del compost era notevolmente aumentata dal 2017. Inoltre, nel 2017 era entrato in funzione nel comune di Giugliano un nuovo impianto per il trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani. Si stava affrontando la restante carenza di impianti, *inter alia*, mediante lo stanziamento di risorse per ulteriori impianti pubblici.

78. In data 19 novembre 2018 fu firmato un "Protocollo di Intesa che istituisce in via sperimentale il Piano d'azione per il contrasto dei roghi di rifiuti" dalla Regione Campania e da diversi Ministri del Governo (il Presidente del Consiglio, i Ministri dell'ambiente, dell'interno, dello sviluppo economico, della difesa, della salute e della giustizia e del mezzogiorno).

Nel preambolo del Protocollo era affermato che, alla luce del significativo aumento dei roghi verificatosi nei mesi precedenti all'elaborazione dello stesso, era emersa la necessità di un nuovo accordo che riunisse i diversi ministeri piuttosto che le autorità regionali. Il testo citava una relazione pubblicata in data 17 gennaio 2018 dalla Sesta Commissione parlamentare di

inchiesta che sottolineava che la combustione dei rifiuti non riguardava soltanto alcuni episodi isolati, ma costituiva, piuttosto, un problema di interesse nazionale, in ragione della sua correlazione con le carenze nel ciclo di gestione dei rifiuti. Da ciò derivava la necessità di un approccio innovativo e di un nuovo, coordinato piano d'azione del quale doveva essere "sperimentata" l'efficacia nel territorio della Regione Campania. Per affrontare il problema con successo, occorreva creare preliminarmente una estesa rete di monitoraggio al fine di studiare le correlazioni tra i diversi tipi di pratiche di gestione illegale dei rifiuti. Inoltre, per contrastare il fenomeno, occorreva individuare e coordinare la ripartizione delle competenze tra i diversi enti amministrativi coinvolti.

Furono individuati tre "ambiti" principali di intervento: 1) azioni per la tutela della salute; 2) azioni per la tutela ambientale; e 3) azioni di presidio e controllo del territorio finalizzate alla prevenzione degli incendi.

In ordine al primo ambito relativo alla tutela della salute (1), il piano prevedeva la creazione di un sistema informativo unitario e aggiornato contenente, da una parte, i dati e le statistiche relativi alle patologie sanitarie (in particolare i tassi di mortalità e di incidenza tumorale) che colpivano la popolazione residente nelle aree interessate dalla combustione e dallo sversamento dei rifiuti, e, dall'altra, gli studi epidemiologici. Tra i sotto-obiettivi previsti da tale punto vi erano: la creazione di una banca dati accessibile al pubblico; la pubblicazione di rapporti finalizzati a informare la popolazione e le autorità sanitarie; l'analisi dell'incidenza delle malattie oncologiche; l'avvio di studi sulle possibili cause di tali tumori; la creazione di una mappatura per valutare l'incidenza e la prevalenza di malattie tumorali zona per zona; e l'avvio di campagne di prevenzione primaria e secondaria.

Il Protocollo prevedeva inoltre il potenziamento del monitoraggio della qualità dell'aria mediante l'acquisto di due sensori per la valutazione della stessa, da utilizzare in caso di roghi. Il piano rafforzava inoltre la collaborazione con il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco al fine del rilevamento della radioattività.

In ordine al secondo ambito relativo alle azioni di tutela ambientale (2), due aspetti fondamentali riguardavano gli incendi segnalati nei cosiddetti "siti di interesse nazionale" (SIN) (si veda il paragrafo 120 *infra*). In caso di incendi in tali aree, il Ministero dell'ambiente e l'ISPRA dovevano effettuare una valutazione del danno ambientale entro il termine di sette giorni e individuare le misure da attuare, un elenco delle quali doveva essere trasmesso all'ente competente, entro 45 giorni. Se l'ente competente non ottemperava o non poteva essere individuato, sarebbero intervenuti il Ministero dell'ambiente e la SOGESID (Società di Gestione di Impianti Idrici – una società statale che gestisce gli impianti per il trattamento delle acque). Una procedura analoga sebbene non identica si applicava ai siti che non facevano parte dei SIN.

Il Protocollo prevedeva inoltre la sottoscrizione di un accordo Stato-Regione sul monitoraggio della qualità dell'aria nella Regione Campania.

Quanto alla rimozione dei rifiuti abbandonati e dei rifiuti combustibili, il Protocollo ribadiva che la Regione era tenuta a svolgere attività di bonifica quando i singoli comuni erano impossibilitati a provvedervi con mezzi propri.

La sezione relativa al controllo e al presidio (ambito 3) conteneva il numero più elevato di misure. In primo luogo, essa prevedeva un incremento del contingente delle Forze di polizia e del personale militare destinati al presidio, unitamente al potenziamento delle attività di monitoraggio del Corpo dei Vigili del fuoco e della loro partecipazione alle operazioni di valutazione del rischio. In particolare, ai Vigili del fuoco doveva essere affidato il compito di predisporre "mappe dinamiche" dei roghi, effettuare ricognizioni aggiornate delle aree che dovevano essere sottoposte a indagini e dei siti interessati dall'abbandono e dalla combustione dei rifiuti, nonché degli esistenti impianti di trattamento dei rifiuti, e anche della creazione di una banca dati degli impianti esistenti. Il Piano prevedeva inoltre l'elaborazione di linee guida per la sicurezza antincendio nei siti di raccolta e di gestione dei rifiuti, nonché linee guida per l'esecuzione di controlli sulle procedure di autorizzazione all'esercizio di tali impianti.

Il Piano prevedeva inoltre la creazione di una rete di sorveglianza potenziata mediante l'utilizzo di telecamere di sorveglianza, droni e altri dispositivi e l'istituzione di un "sistema centrale di controllo permanente". Era previsto anche l'aggiornamento del portale pubblico del Corpo dei Vigili del fuoco che conteneva le informazioni relative ai roghi e alle attività svolte dai Vigili del fuoco, così come il miglioramento dell'applicazione mobile "Segnala incendi" elaborata dalla SMA Campania.

Il Protocollo conteneva inoltre proposte concernenti campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte alle aziende e ai cittadini. Esso delineava dettagliatamente le campagne proposte che dovevano essere avviate dai diversi Ministeri. Il Ministero dell'ambiente, per esempio, si era impegnato ad avviare campagne di sensibilizzazione per i cittadini in ordine alle misure da adottare in caso di avvistamento di roghi di rifiuti e alle azioni che potevano intraprendere per prevenire gli incendi.

Come previsto dal Protocollo, fu istituita un'Unità di coordinamento.

79. In data 30 dicembre 2018 fu approvata la legge n. 145 (la "legge di bilancio del 2019"). Essa prevedeva l'adozione di un programma nazionale di bonifica da parte del Ministero dell'ambiente. Come previsto, fu istituito poco dopo un Gruppo di lavoro composto da personale del Ministero dell'ambiente e dell'ISPRA al fine di definire criteri standardizzati e applicabili a livello nazionale per la caratterizzazione dei siti contaminati, per stabilire un ordine di priorità delle attività di bonifica.

80. In data 31 dicembre 2018 il Direttore generale della Direzione generale della tutela della Salute della Regione Campania presentò al Ministero della salute una relazione sullo stato dei vari progetti e sull'utilizzo

dei fondi stanziati per il fenomeno della *Terra dei Fuochi*. La relazione si concentrava principalmente sui progressi compiuti nell'attuazione delle disposizioni sanitarie della legge n. 6 del 2014 alla data del giugno del 2016 (si veda il paragrafo 107 *supra*).

Essa osservò che era attiva e funzionante una piattaforma informatica per monitorare e gestire gli screening oncologici da parte di tutte le aziende sanitarie locali.

Secondo la relazione erano stati compiuti notevoli progressi nel rafforzamento delle attività di screening oncologico nella Regione. Diverse aziende sanitarie locali avevano istituito cliniche per la prevenzione oncologica e avevano aperto nuovi centri di screening, tra cui cliniche e laboratori accessibili senza appuntamento. Alcune aziende avevano organizzato iniziative di screening itineranti e altre avevano esteso i loro programmi ai fine-settimana al fine di incrementare la partecipazione. La relazione forniva prove di altre misure concrete adottate da specifiche aziende sanitarie locali mediante i finanziamenti ricevuti, tra cui l'assunzione di personale medico e tecnico aggiuntivo e l'acquisto di apparecchiature diagnostiche e di laboratorio. La relazione forniva anche una rassegna delle diverse attività di sensibilizzazione svolte nelle scuole, nelle fabbriche, nei centri sociali, nelle farmacie e nelle chiese di diversi comuni in relazione agli screening oncologici.

Con particolare riferimento ai comuni indicati dalla relazione come appartenenti della *Terra dei Fuochi*, essa osservò che erano state introdotte delle misure specifiche per assicurare l'accesso preferenziale e semplificato ai programmi di screening oncologico e che le persone che partecipavano a tali programmi erano esenti da tutte le spese che sarebbero state altrimenti addebitate dal Servizio sanitario nazionale. Era ribadito che tali comuni avevano ricevuto un finanziamento specifico per attuare tali misure.

Erano state inoltre introdotte misure relative ad alcune 'patologie prioritarie', come quelle respiratorie. In particolare, in alcune aziende sanitarie locali erano stati creati nuovi ambulatori. La relazione riferiva che nell'ambito della salute materno-infantile era divenuto operativo a livello regionale un Registro delle malformazioni congenite. In diversi comuni erano stati istituiti centri di diagnosi prenatale dotati delle apparecchiature necessarie per misurare gli agenti inquinanti nei fluidi corporei.

Per quanto riguarda le misure di sorveglianza epidemiologica, erano stati avviati due nuovi studi che indagavano sulla salute e i fattori ambientali da diverse prospettive. Erano state inoltre adottate misure per rafforzare la sorveglianza epidemiologica mediante il Registro Tumori.

81. In data 22 marzo 2019 la Giunta regionale della Campania pubblicò una relazione sui progressi compiuti nell'attuazione del Piano di bonifica regionale per il 2018. In particolare, tale relazione afferma che nel 75% dei 3.479 siti censiti dal PBR del 2013 non era stata avviata alcuna procedura finalizzata allo svolgimento di un'indagine ambientale. Era stata avviata tale

procedura per il 13% dei siti, nel 4% era iniziata la fase di valutazione dei rischi e nel 3,5% dei siti erano iniziate attività di bonifica, mediante la predisposizione o l'attuazione di un progetto di bonifica. Essa osservò inoltre che tra il 2013 e 2018 erano stati inseriti nel Piano ulteriori siti, il che aveva portato a un totale di 4.692 siti registrati; secondo la medesima relazione, per il 77% di tali siti non era stata avviata alcuna procedura di indagine ambientale o di analisi del rischio. La relazione affermò inoltre che le attività di bonifica erano state concluse in relazione al 3% dei siti.

82. In data 28 maggio 2019 il Ministro della salute emise un decreto che istituiva un "Centro di referenza nazionale per l'analisi e lo studio di correlazione tra ambiente, animali e uomo" sotto l'egida dell'IZSM. Il mandato del Centro prevedeva la realizzazione di un sistema strutturato di referenti all'interno dei singoli istituti zooprofilattici ai fini del coordinamento delle attività nell'ambito della sicurezza alimentare; la fornitura di assistenza tecnico-scientifica al Ministero della salute; l'organizzazione di corsi di formazione per il personale del Servizio sanitario nazionale e per altri operatori di enti competenti; lo svolgimento di attività di programmazione, ricerca scientifica, valutazione del rischio, sorveglianza e analisi epidemiologica, volte a evidenziare le interazioni tra i contaminanti e le matrici alimentari e a sviluppare delle strategie di intervento mirate.

83. Nel giugno del 2019 l'Istituto Superiore di Sanità pubblicò un aggiornamento del progetto "Sentieri" (si veda il paragrafo 57 *supra*). Nella sezione concernente l'Agro aversano e il litorale domizio-flegreo, in cui erano state rilevate diverse discariche abusive e che comprendeva trentotto comuni elencati nella direttiva interministeriale del 23 dicembre 2015 (si veda l'Allegato II) lo studio segnalò un tasso di mortalità generale in eccesso per entrambi i generi in relazione a tutte le fondamentali cause di morte, rispetto alla media regionale. Tale ricerca sottolineò inoltre, *inter alia*, un tasso di mortalità in eccesso in entrambi i generi in relazione ad alcune patologie (tumore dello stomaco, del colon-retto, del fegato, malattie respiratorie), negli uomini (tumore del polmone, della vescica, asma), e nelle donne (tumore della mammella). Le conclusioni della relazione sottolinearono, *inter alia*, che:

"Nell'intero territorio del sito complessivamente si confermano eccessi di patologie riscontrate in periodi di osservazione precedenti in studi indipendenti, patologie molte delle quali riconoscono diversi fattori di rischio, tra i quali la più recente letteratura internazionale riconosce l'esposizione a smaltimenti non idonei di rifiuti pericolosi e urbani o a contaminanti presenti in alcune aree del sito."

La sezione concernente l'area litorale vesuviana comprendente i comuni di Boscoreale, Boscotrecase, Castellammare di Stabia, Pompei, Portici, San Giorgio a Cremano, Terzigno, Torre Annunziata e Torre del Greco, osservò, *inter alia*, che:

"Gli eccessi del tumore del fegato e di altre patologie epatiche in entrambi i generi possono in parte essere dovuti all'esposizione a sostanze emesse o rilasciate dai siti di

smaltimento incontrollato e/o non a norma di rifiuti presenti sul territorio. L'esposizione a inquinanti atmosferici possono aver giocato un ruolo causale o concausale nel determinare gli eccessi osservati di malattie respiratorie, patologie dall'eziologia multifattoriale per le quali il fumo attivo e passivo, e il consumo di alcol, sono importanti fattori di rischio. La mortalità per asma, così come la mortalità per tumore della mammella e della cervice uterina, impongono riflessioni oltre che per il possibile ruolo dell'esposizione ad inquinanti ambientali presenti sul territorio, per l'implementazione di percorsi diagnostici, terapeutici ed assistenziali. L'acquisizione di conoscenze sulla contaminazione delle diverse matrici ambientali, per una valutazione delle esposizioni alle quali la popolazione residente nel sito può essere stata oggetto nel passato e/o attualmente, potrà fornire elementi utili per l'interpretazione dei dati sanitari riportati. Inoltre, data l'estensione del sito si raccomanda l'acquisizione di dati (...) per studi epidemiologici di piccola area. L'integrazione dei dati ambientali e sanitari prodotti potranno fornire utili indicazioni riguardo le subaree e i sottogruppi di popolazione sui quali indirizzare in maniera prioritaria gli interventi di bonifica ambientale e di prevenzione e cura sanitaria, necessari fin da ora.”

Fu raccomandato che le attività di bonifica fossero effettuate con urgenza e che fossero adottate misure immediate per porre fine alle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti.

84. In data 14 giugno 2019 l'Incaricato pubblicò una relazione sulle attività finalizzate a contrastare l'incenerimento dei rifiuti dal gennaio al maggio del 2019.

Essa iniziava sottolineando che nel 2018 erano stati effettuati 1.511 interventi di spegnimento dei roghi provocati dalla combustione illecita di rifiuti nelle province di Napoli e Caserta, con una netta flessione rispetto all'anno precedente.

Nel periodo oggetto della relazione, le segnalazioni di roghi erano aumentate del 24% rispetto ai sei mesi precedenti. La maggior parte degli incendi riguardava rifiuti solidi urbani (613 roghi). Secondo le parole dell'Incaricato “ciò è dovuto essenzialmente alle difficoltà che alcuni comuni hanno dovuto affrontare in merito alla ordinaria gestione della raccolta dei rifiuti urbani, in un contesto di fragilità del sistema del ciclo dei rifiuti che proprio nell'ultimo anno si è manifestato con maggiore evidenza”.

Dei roghi segnalati, 84 riguardavano plastica, stoffe, gomma, pellame e pneumatici. L'autore sottolineava il fatto che buona parte dell'abbandono e della combustione dei rifiuti continuava a essere alimentato da aziende che smaltivano illegalmente i loro materiali di risulta. Uno sviluppo positivo consisteva nell'assenza di segnalazioni di roghi negli impianti di stoccaggio e trattamento dei rifiuti.

La relazione descrisse l'interazione tra le attività di sorveglianza svolte dall'esercito, dalla polizia nazionale e dalle forze di polizia locale, nonché le operazioni congiunte coordinate dall'Incaricato. Grazie a tali operazioni congiunte, nel 2018 l'attività sanzionatoria aveva registrato un incremento del 40% (sequestro di aziende e di veicoli, persone denunciate, irrogazione di sanzioni amministrative) nonché un incremento del 37% degli arresti (30 persone nel 2019). Nel periodo in questione 155 militari erano stati destinati

specificamente alla vigilanza degli impianti di stoccaggio e di smaltimento dei rifiuti.

La relazione conteneva anche un aggiornamento sulle iniziative di contrasto alla combustione degli pneumatici e sulla realizzazione del progetto “Ecopneus”, varato congiuntamente nel 2013 dal Ministero dell’ambiente, dall’Incaricato, dalle prefetture di Napoli e Caserta e da Ecopneus (una società senza fini di lucro che riciclava pneumatici).

Dato che la relazione era stata pubblicata poco prima dei mesi estivi, l’Incaricato invitò i comuni a incrementare gli sforzi per rimuovere i rifiuti abbandonati che presentavano maggiore capacità di combustione e di propagazione di fumi tossici “pur in un contesto di difficoltà a reperire le necessarie coperture finanziarie”.

La relazione encomiò l’operato delle forze dell’ordine, e in particolare della polizia locale (municipale), ma sottolineò al medesimo tempo con preoccupazione che “le vistose carenze di organico” ostacolavano gli sforzi della polizia locale.

Nella sua conclusione, l’Incaricato dichiarò che, sebbene i dati presentati nella relazione dimostrassero che alcuni tipi di condotta illecita erano diminuiti, i “fenomeni in grado di generare potenziale pericolo” erano ancora presenti in quella che egli denominava l’area della *Terra dei Fuochi*.

Secondo l’Incaricato, il problema della combustione dei rifiuti, in particolare, non poteva essere risolto unicamente con misure di vigilanza, indagine o sanzionatorie. Era indispensabile intervenire nell’area della gestione del ciclo dei rifiuti, le cui carenze erano risultate essere una delle cause fondamentali dei roghi.

L’Incaricato raccomandò inoltre una riorganizzazione amministrativa, in modo che la rimozione dei rifiuti abbandonati non fosse un compito dei soli comuni, ma che esso fosse invece condiviso con altri enti amministrativi.

85. In data 4 aprile 2019 il Governo italiano presentò delle informazioni al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa in relazione all’esecuzione della sentenza *Di Sarno e altri c. Italia* (n. 30765/08, 10 gennaio 2012), affinché fossero esaminate nel corso della 1348<sup>a</sup> riunione del Comitato dei Ministri nel giugno del 2019. Il documento passava in rassegna il quadro legislativo introdotto per affrontare le carenze nella raccolta, nel trattamento e nello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania. Esso descrisse gli obiettivi da conseguire entro il 2020, indicati nel Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani del 2016 (si veda il paragrafo 67 *supra*), al fine di osservare la sentenza della CGUE del 2015. In ordine alla gestione dei rifiuti speciali, il Governo rinviò alle conclusioni della Sesta Commissione parlamentare di inchiesta formulate nella sua relazione sulla Campania del 2018 (si veda il paragrafo 74 *supra*) e richiamò l’attenzione sugli interventi previsti per affrontare il problema delle ecoballe. In una sezione intitolata “impatto delle misure adottate”, il Governo sottolineò inoltre che tra il 2009 e il 2017 la percentuale di rifiuti domestici differenziati era aumentata dal 29% al 54%.

86. In data 24 aprile 2019 la Giunta regionale della Campania adottò la delibera n. 180 del 2019, relativa al “monitoraggio ambientale, studio ed approfondimento della salute della popolazione residente in aree a rischio”. Esso conteneva quello che era definito il “nuovo programma di attività” da svolgere nel periodo 2019-2021 nell’ambito dell’esecuzione del Protocollo di intesa del 2018 per la “attuazione in via sperimentale” del Piano di azione (si veda il paragrafo 78 *supra*).

Furono individuati quattro ambiti fondamentali di azione: “ambiente” “salute” “ricerca applicata” e “comunicazione”.

Nella sezione “ambiente”, la prima azione doveva comportare un seguito delle attività di monitoraggio del Programma *Campania Trasparente* (si veda il paragrafo 55 *supra*). La prima fase prevedeva lo studio dei risultati dei diversi sforzi di monitoraggio (l’IZSM con il programma *Campania Trasparente*, i campionamenti e il monitoraggio dell’ARPAC, e altri studi sull’inquinamento ambientale nell’area) al fine di programmare ulteriori campionamenti e analisi mirati, da svolgere non soltanto in contesti agricoli bensì anche in ambienti urbani. In ordine al campionamento dell’aria, il punto di partenza doveva essere l’elaborazione dei dati raccolti dalle 50 stazioni di campionamento dell’aria istituite nell’ambito del programma *Campania Trasparente* e dalle 26 stazioni istituite dall’ARPAC. Riguardo al campionamento delle acque, sarebbero stati prelevati 1.000 campioni di acqua freatica che sarebbero stati analizzati in collaborazione con l’ARPAC, utilizzando le 298 esistenti stazioni di campionamento delle acque freatiche appartenenti a quest’ultima. Le attività di campionamento avrebbero contribuito a definire le aree di criticità (con “elevato indice di pressione ambientale”) sotto il profilo della qualità dell’aria e delle acque.

Un altro progetto prevedeva la realizzazione di un Catasto unico delle Utenze Idriche. Esso nasceva dall’esigenza di registrare tutte le fonti idriche della Regione, compresi i pozzi privati che non erano registrati ed erano utilizzati senza un’autorizzazione ufficiale. Il piano prevedeva anche lo sviluppo di linee-guida per l’utilizzo e il monitoraggio delle acque freatiche

Nella sezione “salute” il documento elencava tre nuovi studi:

lo SPEM (“Studio sull’esposizione della popolazione affetta da patologie”), studio epidemiologico osservazionale finalizzato a indagare sulla eventuale correlazione tra l’inquinamento ambientale e alcune patologie (tumore della vescica, del colon-retto, malattie cardiovascolari e diabete di tipo 2). Lo studio avrebbe indagato sul rischio di contrarre tali patologie in relazione all’esposizione ad alcuni inquinanti ambientali, confrontando i livelli di tali inquinanti nei fluidi corporei dei residenti in determinate aree affetti da tali patologie e di soggetti sani. I contaminanti pertinenti comprendono le diossine e i composti diossina-simili, gli idrocarburi policiclici aromatici e i metalli pesanti.

Lo SPEL (“Studio su esposti per motivi lavorativi”), studio che doveva indagare sull’esposizione di alcune categorie di lavoratori ad agenti chimici

(ovvero Vigili del fuoco, lavoratori degli impianti di trattamento dei rifiuti, addetti alle concerie (...)) mediante l'analisi di biomarcatori, al fine di valutare i rischi cui erano esposti.

Il GEMMA, studio finalizzato a indagare in quale modo fattori differenti, compresi quelli ambientali, potessero influire sullo sviluppo di disturbi dello spettro autistico.

Un seguito dello studio "SPES" (si veda il paragrafo 64 *supra*). Il suo obiettivo era il monitoraggio, nel tempo (20 anni) della salute delle persone che avevano partecipato allo studio SPES negli anni 2016-2017.

La parte del documento relativa alla "salute" prevedeva anche l'avvio di uno studio per elaborare modelli per la diagnosi precoce dei tumori. Esso comprendeva anche un progetto, in collaborazione con i medici di medicina generale, finalizzato a rafforzare la prevenzione primaria e secondaria del tumore e favorire l'adozione di percorsi di diagnosi e cura in relazione a patologie legate all'esposizione ad agenti inquinanti. Prevedeva inoltre il potenziamento dei programmi di screening oncologico e la produzione di un "Atlante di mortalità per la Regione Campania".

Erano previste campagne di comunicazione per sensibilizzare la popolazione sui rischi sanitari associati all'età, all'occupazione, allo stile di vita e all'esposizione all'inquinamento.

Nella sezione "ricerca applicata" il programma prevedeva lo studio di procedure per rimuovere gli agenti inquinanti dalle acque freatiche.

87. In data 1° giugno 2019, il decreto ministeriale n. 46 introdusse, come prescritto dall'articolo 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152" (si veda il paragrafo 123 *supra*), un "Regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento". Il Regolamento prevedeva, *inter alia*, le procedure per la caratterizzazione ambientale delle aree contaminate, indicava le procedure per eseguire valutazioni del rischio e determinava i metodi e le procedure per le operazioni di bonifica, e le misure da adottare per garantire la sicurezza alimentare.

88. In data 7 agosto 2019 l'Unità di coordinamento istituita ai sensi del Protocollo di intesa per "l'attuazione in via sperimentale" del Piano di azione relativo alla *Terra dei Fuochi* (si veda il paragrafo 78 *supra*) pubblicò una relazione periodica, che contemplava i tre mesi precedenti alla sua pubblicazione.

89. All'interno dell'Unità di coordinamento era stato istituito uno specifico gruppo di lavoro per esaminare le banche dati esistenti che raccoglievano dati sul fenomeno in questione ed esplorare la possibilità di integrarli. La relazione affermava che erano stati compiuti dei progressi per garantire la compatibilità della piattaforma informatica, prevista dal Piano di azione del 2016 (si veda il paragrafo 66 *supra*), con altri sistemi informatici, affinché essa potesse ricevere dati dall'ARPAC, dal Corpo dei Vigili del

fuoco e da altri utenti. La SMA Campania stava svolgendo delle rilevazioni per individuare le aree interessate dalla combustione e dallo sversamento illeciti dei rifiuti nei 90 comuni della *Terra dei Fuochi*, e inserendo le informazioni nella piattaforma I.TER. La SMA Campania aveva inoltre completato la georeferenziazione dei siti interessati dalla combustione illecita di rifiuti e aveva inserito tali informazioni nella piattaforma I.TER.

90. Secondo la relazione, tutti i Registri Tumori della Regione Campania avevano ricevuto l'accreditamento nazionale.

91. In ordine al monitoraggio della qualità dell'aria, era in corso la sottoscrizione di contratti per l'acquisto dei sensori dell'aria indicati nel Protocollo di intesa (si veda il paragrafo 78 *supra*). La Regione Campania aveva inviato una bozza dell'accordo Stato-Regione sul monitoraggio della qualità dell'aria in Campania al Ministero dell'ambiente, che aveva proposto delle modifiche. La Regione Campania stava valutando il testo modificato

92. Per quanto riguarda la rimozione dei rifiuti abbandonati e inceneriti illecitamente, era in corso lo svolgimento di attività di appalto e membri dell'Unità di coordinamento avevano incontrato rappresentanti della Regione Campania e del Ministero dell'ambiente per elaborare strategie per sostenere i comuni nelle attività di bonifica. L'Unità di coordinamento stava inoltre esaminando il problema dell'abbandono dei rifiuti al fine di elaborare proposte per semplificare gli sforzi di rimozione da parte dei comuni.

Per il periodo in questione, definito la "stagione estiva", vi era stato un notevole incremento del dispiegamento di personale della polizia, dei Vigili del fuoco e dell'esercito ai fini del monitoraggio. Inoltre, emerge che era stato effettuato il monitoraggio di specifici siti 'sensibili' individuati dalla Regione Campania (discariche, impianti di stoccaggio delle balle di rifiuti, e impianti di stoccaggio dei rifiuti). Proseguivano le attività di monitoraggio per mezzo dell'uso di droni svolte da personale dell'esercito. In ordine all'acquisto delle apparecchiature elencate nel piano (ulteriori droni e telecamere di sicurezza), le gare di appalto pubbliche stavano per essere ultimate. Le prefetture di Napoli e Caserta avevano istituito un gruppo di lavoro per monitorare i siti di stoccaggio e di trattamento dei rifiuti censiti dalla Regione Campania. Era stato concluso un accordo con l'Aeronautica militare italiana al fine di utilizzare le attrezzature militari e attingere alle competenze di tale Corpo per potenziare gli sforzi di mappatura, sorveglianza e monitoraggio in relazione alle pratiche di abbandono e incenerimento illegali nel territorio della cosiddetta *Terra dei fuochi*, e tali sforzi erano già iniziati.

La relazione forniva anche statistiche sul numero di episodi di incenerimento illecito segnalati, che era leggermente aumentato nei primi cinque mesi del 2019, e sul numero di interventi dei Vigili del fuoco per estinguerli. La banca dati sugli incendi segnalati che esigevano un intervento, istituita dal Corpo dei Vigili del fuoco nel 2012, era costantemente aggiornata.

L'Unità di coordinamento sottolineò che uno dei fattori che contribuivano all'incenerimento illecito dei rifiuti poteva essere individuato nelle carenze che interessavano il ciclo dei rifiuti. Pur dichiarando di non avere competenze specifiche in materia, espresse la sua disponibilità a collaborare con gli enti locali impegnati nella gestione dei rifiuti.

Fu sottolineato il ruolo della "industria della contraffazione" nel contribuire alle pratiche illegali di gestione dei rifiuti. Per affrontare tale problema, erano svolte campagne e attività di sensibilizzazione in materia di contraffazione.

93. In data 19 settembre 2019 l'ISPRA presentò la sua relazione finale sui criteri di caratterizzazione dei siti contaminati al fine di stabilire l'ordine di priorità delle attività di bonifica, allo scopo dell'adozione di un programma nazionale di bonifica. Dopo un esame dei criteri utilizzati a livello regionale nel quadro dei piani regionali di bonifica, la relazione elencava alcuni dei fattori sui quali poteva essere basata tale determinazione delle priorità. Essi comprendevano: l'area della superficie interessata, la pericolosità dei contaminanti in questione, la quantità dei contaminanti, la fonte dei contaminanti, ciò che era stato contaminato (ovvero, le acque o il suolo), e la distanza dalle aree residenziali.

94. In data 30 ottobre 2019 la Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento del Ministero dell'ambiente pubblicò una relazione sullo stato di avanzamento delle misure adottate nel primo semestre del 2019 in relazione alla Regione Campania per conformarsi alla sentenza della CGUE del 2015. Essa osservava che la capacità di compostaggio era aumentata e che erano state avviate procedure di appalto pubblico finalizzate alla costruzione di nuovi impianti. Erano stati compiuti progressi anche nell'incremento della capacità di incenerimento ed era stato aggiudicato un appalto pubblico per la creazione di un nuovo impianto di smaltimento delle balle di rifiuti mediante la produzione di carburante solido secondario. Si osservava che il numero delle balle di rifiuti smaltite era aumentato rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, ed erano state rimosse 170.000 tonnellate di balle. La relazione sottolineava l'imminente riapertura di due settori della discarica di S. Arcangelo Trimonte, che ne avrebbero aumentato la capienza, e l'avvio di una valutazione dell'impatto ambientale di un progetto di sfruttamento minerario di una discarica nel comune di San Tammaro.

95. In data 15 dicembre 2019 furono pubblicati sul *Journal of Cellular Physiology* i risultati di uno studio pilota intitolato "Screening del sangue per metalli pesanti e inquinanti organici in pazienti oncologici esposti a rifiuti tossici nell'Italia meridionale". Lo studio ribadiva che la parte orientale della Regione Campania era stata caratterizzata dallo sversamento e dalla combustione illeciti documentati dei rifiuti, e forniva un riesame di precedenti studi che insinuavano dei nessi tra l'esposizione ad agenti inquinanti e la salute della popolazione residente nell'area. In particolare, gli studi indicavano che l'esposizione ai rifiuti tossici fosse associata a un aumento

dello sviluppo di tumori e della mortalità per tumore in tali aree, sebbene non fosse stato ancora accertato un nesso causale. Era inoltre sottolineato che l’Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro aveva individuato un elenco di agenti chimici e fisici “sicuramente cancerogeni per gli esseri umani”, ed essi comprendevano diossine, benzene, furani, inquinanti organici persistenti e metalli pesanti.

Nello studio pilota, gli autori avevano valutato la quantità di metalli pesanti tossici e di inquinanti organici persistenti (POP) presente nel sangue di 95 pazienti affetti da differenti tipi di tumore, residenti in differenti comuni delle province di Napoli e Caserta e in 27 individui sani. Sebbene non avessero constatato alcuna significativa correlazione tra le quantità di POP presenti nel sangue e la provenienza dei pazienti, avevano osservato elevate concentrazioni ematiche di metalli pesanti in alcuni comuni, tra cui Giugliano in Campania, dove erano stati precedentemente documentati numerosi siti di smaltimento illegale di rifiuti. I risultati dimostravano che i pazienti affetti da differenti tipi di tumore di Giugliano in Campania presentavano livelli ematici più elevati di metalli pesanti rispetto ai pazienti di controllo sani. Utilizzando l’esempio di Giugliano in Campania, gli autori hanno sottolineato che, nonostante il modesto numero di campioni utilizzati, l’effetto osservato era sufficientemente elevato da acquisire significato statistico. Pur avendo riconosciuto alcuni limiti dello studio esplorativo, le osservazioni preliminari degli autori li avevano condotti a incoraggiare ulteriori ricerche per valutare l’associazione tra l’esposizione a rifiuti pericolosi e l’aumento del rischio di tumore.

96. Nel gennaio del 2020 fu pubblicato l’“Atlante di mortalità per la Regione Campania” (si veda il paragrafo 85 *supra*). L’Atlante mostra una panoramica della mortalità mediante confronti con i dati nazionali e con le aree intra-regionali. Sono stati analizzati sia i dati della mortalità generale che quelli specifici per causa negli anni 2006-2014 relativi a persone residenti nella Regione Campania.

97. In data 5 agosto 2020 fu firmato un accordo tra il Ministero dell’ambiente, l’Incaricato e i comuni di Caivano e Giugliano in Campania. Il suo obiettivo era fornire supporto ai due comuni per fare fronte al problema dei rifiuti abbandonati e dell’incenerimento illegale, mediante la prevenzione degli incendi, il potenziamento della raccolta dei rifiuti, le attività di riciclaggio e recupero, il rafforzamento della sorveglianza territoriale, le campagne di informazione e il coinvolgimento delle comunità locali. Il programma tentava di testare un modello che, se avesse funzionato, avrebbe potuto essere adottato in altri comuni del territorio della “*Terra dei Fuochi*”. Il Ministero si impegnò anche a fornire telecamere di sorveglianza al fine di assicurare il monitoraggio continuo dei siti di sversamento dei rifiuti che erano stati bonificati.

98. Nel dicembre del 2020 il Gruppo di lavoro istituito ai sensi dell’Accordo del 2016 tra l’Istituto Superiore di Sanità e la Procura della

Repubblica di Napoli Nord (si veda il paragrafo 63 *supra*) pubblicò il suo rapporto finale.

I suoi autori osservarono che le pratiche di gestione incontrollata e illegale dei rifiuti avvenivano nell'area oggetto dello studio dalla fine degli anni ottanta, e che nel momento in cui era iniziata l'indagine non era stata svolta alcuna significativa attività di bonifica e di risanamento.

L'area oggetto dello studio consisteva in trentotto comuni del Circondario della Procura della Repubblica di Napoli Nord, con una superficie totale di 426 km quadrati. Era caratterizzata dalla presenza di 2.767 siti individuati di smaltimento dei rifiuti (controllato o abusivo), in 653 dei quali avevano avuto luogo combustioni illegali. Nei comuni dell'area in esame, il 37% della popolazione risiedeva entro un raggio di cento metri da uno o più di tali siti. Secondo gli autori, in molti casi ciò dava origine a una molteplicità di fonti di esposizione a sostanze pericolose per la salute umana. I trentotto comuni erano stati categorizzati in base al rischio stimato di esposizione a rifiuti (denominato "IRC" ovvero indicatore rischio da rifiuti comunale). Tra i comuni analizzati nello studio, a Giugliano in Campania e a Caivano era stato attribuito il più elevato rischio di esposizione (IRC 4) ed entrambi i comuni erano caratterizzati dalla presenza di un notevole numero di siti di smaltimento illegale di rifiuti e di segnalazioni di roghi. Rispetto alla popolazione di riferimento, entrambi i comuni presentavano, complessivamente, un eccesso di patologie. Nell'intera area, e in singoli comuni individuati, lo studio aveva riscontrato eccessi di alcune patologie nella popolazione adulta, ai quali, secondo gli autori dello studio, l'esposizione a contaminanti rilasciati dai siti dei rifiuti può avere contribuito con un ruolo causale o con-causale. I comuni che avevano un IRC elevato (4 o 5) risultavano caratterizzati da un'incidenza significativamente più elevata di tumore della mammella e di ricoveri per asma. In ordine ai comuni appartenenti ai livelli 3, 4 e 5, lo studio aveva riscontrato un'incidenza significativamente più elevata di nascite pretermine; in quelli appartenenti al livello 4 vi era, in generale, un'incidenza più significativa di bambini nati con malformazioni congenite.

Nella popolazione generale di età pediatrica-adolescenziale non erano stati riscontrati eccessi di patologie rispetto alla popolazione del resto della regione, ma erano emersi motivi di preoccupazione in relazione a specifici comuni. Tale constatazione, secondo gli autori, meritava una specifica attenzione e richiedeva ulteriori approfondimenti, non soltanto perché riguardava una parte vulnerabile della popolazione, ma anche perché poteva rappresentare quelli che avevano denominato "eventi sentinella" legati a fattori ambientali.

I risultati dello studio sottolineavano che i siti di smaltimento dei rifiuti, e in particolare quelli illegali contenenti rifiuti pericolosi e prodotti delle combustioni, potevano avere avuto effetti sulla salute della popolazione

studiata in termini di causalità e/o con-causalità nell'insorgenza di specifiche patologie.

Alla luce delle conclusioni dello studio, gli autori ritenevano essenziale che le autorità bloccassero qualsiasi attività illecita connessa allo smaltimento di rifiuti, procedessero rapidamente alla bonifica dei siti contaminati e delle aree limitrofe, attivassero un piano di sorveglianza epidemiologica permanente della popolazione e attuassero interventi di sanità pubblica in termini di prevenzione, diagnosi e cura. Fu proposto di estendere il medesimo studio a tutti i comuni delle province di Napoli e Caserta (con l'esclusione dei capoluoghi, Napoli e Caserta, in quanto le loro caratteristiche demografiche non erano ritenute compatibili con la metodologia dello studio), in modo da avere un sufficiente numero di comuni non interessati dall'abbandono e dalla combustione di rifiuti con i quali effettuare confronti.

99. In data 4 gennaio 2021 l'Incaricato pubblicò una relazione relativa al secondo semestre dell'anno 2020.

Nel maggio del 2020 l'Incaricato aveva iniziato a programmare le attività che dovevano essere riprese dopo quello che fu descritto come un lungo periodo di interruzione dovuto alla pandemia da COVID-19. Egli osservò che, mentre per effetto delle misure di confinamento legate al COVID-19, lo sversamento e la combustione illeciti di rifiuti non era aumentato, si temeva che la revoca delle misure di confinamento potesse comportare una notevole impennata di tali condotte illecite. Le attività programmate comprendevano: il potenziamento del dispiegamento in campo di unità delle forze dell'ordine, l'incremento dell'utilizzo di droni da parte degli organi delle forze dell'ordine, e dei rilevamenti aerei da parte della Guardia di finanza, e l'incremento del numero dei controlli mirati di attività agricole, industriali e commerciali ritenute potenzialmente associate a pratiche illecite di smaltimento dei rifiuti.

Egli riesaminò inoltre le misure concrete intraprese nel maggio e nel giugno del 2020, in termini di controlli su gommisti, concerie, stabilimenti tessili e imprese edili. 1.332 operazioni condotte da unità delle forze dell'ordine (provenienti dall'esercito e dalla polizia) avevano prodotto risultati positivi in termini di denunce di attività illegali, sequestri, arresti e sanzioni amministrative. Concluse che tali operazioni avevano avuto un impatto positivo, benché non decisivo, sul numero di roghi segnalati, se si confrontavano i dati relativi al giugno del 2020 (166 roghi nelle province complessive di Napoli e Caserta) con quelli relativi al giugno del 2019 (192 roghi). Esaminò successivamente le misure concrete adottate dal luglio al dicembre del 2020, che riproducevano le precedenti misure, con un'attenzione supplementare allo smaltimento illegale dei rifiuti urbani invece che soltanto di quelli derivanti da attività produttive. In conformità alle indicazioni dell'Incaricato alle squadre delle forze dell'ordine in campo, fu eseguito un minore numero di controlli sulle imprese, e un maggior numero di "pattugliamenti fisici" del territorio. Ciò dette un risultato positivo se si

confrontavano i dati relativi ai mesi del dicembre del 2020 (58 roghi nelle province complessive di Napoli e Caserta) e del dicembre del 2019 (133 roghi). Egli osservò inoltre che era in corso la distribuzione ai comuni di 400 telecamere di sorveglianza.

Riferì anche in merito a una riunione che aveva convocato con i rappresentanti di tutti i comuni della *Terra dei Fuochi* per ottenere informazioni e, al medesimo tempo, consentire scambi tra i comuni. Sottolineò l'importanza del dialogo e della collaborazione con la società civile e relazionò sugli incontri che riunivano i rappresentanti delle associazioni ambientali locali e dei cittadini, i rappresentanti del Ministero dell'ambiente e delle prefetture locali.

Encomiò gli agenti delle forze dell'ordine operanti nel territorio per il loro impegno e la loro efficienza, nonostante avessero incontrato ostacoli nello svolgimento delle loro attività. In particolare, l'Incaricato osservò che le pattuglie in campo avevano difficoltà a cogliere gli autori dei reati nell'atto di commettere le attività illecite. Sottolineò che le telecamere di sorveglianza fisse avevano i loro limiti e che i droni delle forze dell'ordine che erano utilizzati non erano particolarmente adatti al compito (era necessaria una pista di decollo e non avevano la visione notturna).

Sottolineò anche l'esistenza di quelle che definì “forti criticità di sistema”, e dichiarò (sottolineatura nell'originale):

“Risulta evidente che l'eccesso di rifiuti abbandonati nell'ambiente può essere attribuito, da un lato, alle condotte illecite degli individui che svolgono tali attività e di coloro che traggono profitto da esse; tuttavia, **il punto di partenza dell'abbandono dei rifiuti al di fuori del ciclo dei rifiuti lecito deriva dalle carenze nel ciclo dei rifiuti stesso, e in particolare dall'assenza di impianti.** Non sorprende che le aree con il numero più significativo di roghi (che costituiscono l'epilogo dell'abbandono) sono quelle meno dotate di impianti [idonei] (...) A tale riguardo gli enti responsabili dell'organizzazione dei servizi relativi al ciclo dei rifiuti, come le regioni, dovrebbero essere invitati ad agire nell'esercizio di tali funzioni (...), con particolare riferimento al censimento e alla creazione di impianti di trattamento dei rifiuti, in assenza dei quali sarà impossibile una soluzione duratura del problema dello sversamento, dell'abbandono e della combustione [dei rifiuti]. (...) Soluzioni più permanenti per affrontare criticità quali l'insufficiente numero di strutture per la raccolta e il trattamento dei rifiuti possono essere messe a punto soltanto mediante specifiche iniziative di regolamentazione (amministrativa o legislativa).” (Sottolineatura nell'originale).

Nel concludere la sua relazione, l'Incaricato osservò con preoccupazione che le autorità regionali della Campania manifestavano un atteggiamento non collaborativo, descritto apparentemente in modo dettagliato in una relazione di servizio del Comandante dell'esercito responsabile del monitoraggio delle attività nella *Terra dei Fuochi*, allegato alla relazione, ma non presente nel fascicolo della causa. Egli sottolineò numerosi tentativi di coinvolgere l'amministrazione regionale e la sua società *in-house* SMA Campania nella cabina di regia della *Terra dei Fuochi* e in altre attività, ma senza alcun esito.

100. In data 20 marzo 2019 e 20 aprile 2021 l'ARPAC pubblicò due relazioni sullo stato di avanzamento della mappatura dei terreni agricoli e delle analisi dei contaminanti, specialmente del campionamento e dell'analisi del suolo, dell'acqua per l'irrigazione e della vegetazione.

Secondo tali relazioni tra il 2014 e il 2020 erano state svolte indagini dirette sul terreno.

Furono esaminati e analizzati 240 ettari di terreni agricoli, il 67,15% dei quali fu classificato nel livello A (il 2,29% di essi nel livello A1), il 12,49% nel livello D, e il 20,36% nel livello B. Fu precisato che i terreni classificati nel livello D necessitavano di bonifica e che il 31,2% dei terreni nei rimanenti livelli richiedeva qualche forma di recupero ambientale. Fu constatato in particolare che otto comuni avevano le più ampie superficie classificate nella classe D: Villa Literno (CE), Caivano (NA), Acerra (NA), Succivo (NA), Santa Maria la Fossa (CE), Giugliano in Campania (NA), Saviano (NA) e San Gennaro Vesuviano (NA).

La relazione affermava che erano stati ultimati l'esame e l'analisi di porzioni di terreno identificate come appartenenti ai livelli 5, 4, 3 e 2a di rischio presunto (si veda il paragrafo 112 *infra*).

L'ARPAC ribadì di avere ultimato l'esame e l'analisi dei terreni nella "Area Vasta Bortolotto-Sogeri" (si veda il paragrafo 75 *supra*), e che il Gruppo di lavoro aveva emesso la sua relazione su tali attività, sebbene avesse osservato che non era stato ancora approvato il relativo decreto interministeriale che formalizzava le conclusioni del Gruppo di lavoro e non erano state promulgate le restrizioni connesse ad alcune attività agricole. Aveva anche ultimato l'esame e l'analisi di alcuni terreni siti nella "Area Vasta Lo Uttaro" e aveva iniziato l'analisi di un altro gruppo di terreni.

101. In data 23 aprile 2021 il Gruppo di lavoro pubblicò una relazione sullo stato di avanzamento della mappatura dei terreni agricoli prevista dal decreto-legge n. 136 del 2013. Secondo la relazione, era stato svolto il campionamento del suolo in alcuni terreni siti nella cosiddetta "Area Vasta Lo Uttaro". Quello che era emerso era una "diffusa presenza di contaminanti", tra cui arsenico, cadmio, idrocarburi pesanti e idrocarburi policiclici aromatici. I dati erano stati trasmessi alla competente Procura della Repubblica e avevano dato luogo a un'indagine e al sequestro dei terreni e dei pozzi contaminati. Il Gruppo di lavoro aveva osservato che, durante le sue attività di monitoraggio mensile dei terreni classificati era emerso che, sette terreni continuavano a essere utilizzati per la produzione alimentare, nonostante il divieto di farlo.

Quello che rimaneva ancora da valutare erano i terreni identificati come appartenenti al livello di rischio presunto 2b (terreni per i quali non era disponibile alcun dato relativo all'inquinamento del suolo, ma che in base alle analisi ortofotografiche rivelavano potenziali fattori di rischio). Era in corso un vaglio preliminare dei terreni al fine di determinare quali dovessero essere considerati a maggiore rischio.

Quanto ai terreni classificati come appartenenti al livello di rischio 2d, ovvero le aree limitrofe a impianti di smaltimento/trattamento dei rifiuti, alle discariche, e alle zone interessate dalla combustione dei rifiuti (si veda il paragrafo *infra*), al momento dell'ultimazione della relazione non era ancora iniziato il censimento dei terreni da mappare e da sottoporre a indagini.

Secondo la relazione, non era stata svolta alcuna attività in relazione ai due comuni (Ercolano e Calvi Risorta) che erano stati aggiunti dal decreto interministeriale del 10 dicembre 2015 (si veda il paragrafo 60 *supra*).

Il Gruppo di lavoro sottolineò inoltre alcuni motivi di preoccupazione. Dichiarò che in data 25 giugno 2019 aveva chiesto al Ministero dell'ambiente di chiarire se, alla luce dell'adozione del decreto ministeriale 1° giugno 2019 n. 46 che aveva introdotto un "regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento" (si veda il paragrafo 87 *supra*), si dovesse rivedere la classificazione dei terreni effettuata dal Gruppo di lavoro fino a quel momento, e se il suo modello scientifico potesse ancora essere seguito per le indagini in corso in quel momento, o se occorresse seguire un nuovo metodo che rispecchiava le procedure contenute nel decreto. Il coordinatore del Gruppo di lavoro ribadì la richiesta nel luglio del 2020. Il Ministero dell'ambiente rispose nel settembre del 2020. La relazione sottolineò anche l'assenza di decreti ministeriali che formalizzassero le conclusioni del Gruppo di lavoro relative ai terreni nella "Area Vasta Bortolotto-Sogeri" e nel primo segmento della "Area Vasta Lo Uttaro" (si veda il paragrafo 100 *supra*), e dichiarò di avere sollecitato il Ministero dell'ambiente a procedere alla loro adozione.

## IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

### I. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI

#### A. La Costituzione italiana

102. La Costituzione italiana è stata modificata dalla legge 11 febbraio 2022 n. 1 al fine di inserire la tutela dell'ambiente tra i valori fondamentali che ispirano l'esercizio delle funzioni pubbliche e limitano le attività private. In particolare, l'articolo 9 della Costituzione stabilisce attualmente che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. L'articolo 41, come modificato, stabilisce che l'iniziativa economica privata non può essere svolta in modo da recare danno alla salute o all'ambiente.

**B. La legislazione relativa al fenomeno della *Terra dei Fuochi***

103. Il decreto-legge 10 dicembre 2013 n. 136, convertito nella legge n. 6 del 2014 (“decreto-legislativo n. 136 del 2013”) introdusse disposizioni urgenti dirette a fronteggiare le emergenze ambientali. Nel suo preambolo, il testo considerava, *inter alia*, la “estrema gravità sanitaria e ambientale” in cui versavano alcune aree della regione Campania e la necessità e l’urgenza di emanare disposizioni per una più incisiva repressione delle condotte di combustione illecita dei rifiuti, per la mappatura dei terreni della regione Campania destinati all’agricoltura e per la loro bonifica nell’interesse della salute della popolazione residente, dell’ambiente, e della produzione agroalimentare.

104. L’articolo 1, comma 1, incaricava le autorità competenti – il Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in agricoltura (“CRA”), l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale (“ISPRA”), l’Istituto Superiore di Sanità e l’ARPAC – di effettuare la mappatura dei terreni della Regione Campania destinati all’agricoltura, al fine di accertare l’eventuale esistenza di effetti contaminanti a causa di sversamenti e smaltimenti abusivi anche mediante combustione dei rifiuti.

105. L’articolo 1, comma 1-*bis*, prevedeva il potenziamento della sorveglianza epidemiologica e incaricava l’Istituto Superiore di Sanità di estendere il progetto “*Sentieri*” (si veda il paragrafo 57 *supra*) ai comuni interessati dalle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti, individuati dalle pertinenti direttive interministeriali.

106. L’articolo 2, comma 4-*ter*, stabiliva che, anche ai fini degli interventi di bonifica da svolgere, il Ministro dell’ambiente, di concerto con i Ministri della salute, dello sviluppo economico e dell’agricoltura, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, adottasse il regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d’emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all’allevamento, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

107. L’articolo 2, commi 4-*quater*, *sexies*, *septies*, e *octies*, incaricava la Regione Campania di definire, con l’ausilio dell’Istituto Superiore di Sanità, la tipologia di esami per la prevenzione e il controllo dello stato di salute della popolazione residente nei comuni interessati da pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti individuati dalle pertinenti direttive interministeriali.

108. L’articolo, 3 comma 1, istituiva il reato di combustione illecita di rifiuti.

109. L’articolo 3, comma 2, autorizzava i prefetti delle province della regione Campania ad avvalersi, fino al 14 dicembre 2014, nell’ambito delle operazioni di controllo e di sicurezza relative, *inter alia*, ai delitti ambientali, dell’assistenza delle forze armate.

110. L’articolo 2-*bis* affidava al prefetto della provincia di Napoli il coordinamento delle attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni

della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione di contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, nonché nelle erogazioni e nelle concessioni di provvidenze pubbliche, connessi alle attività di monitoraggio e di bonifica delle aree inquinate.

111. Una direttiva interministeriale del 23 dicembre 2013 istituì un gruppo di lavoro ("il Gruppo di Lavoro") per individuare i terreni che erano stati contaminati da pratiche illecite di smaltimento di rifiuti nella Regione Campania, definire un modello scientifico di riferimento per la classificazione delle aree dei terreni ispezionati sulla base dei livelli di inquinamento, predisporre relazioni con i risultati delle indagini svolte e con le proposte delle misure da adottare. Il Gruppo di Lavoro era composto dal CRA, dall'ISPRA, dall'ISS, dall'ARPAC, dalla Regione Campania, dall'IZSM, dall'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise ("l'IZSAM") e dall'Università Federico II di Napoli ed era stato inizialmente coordinato dall'Agenzia delle erogazioni in agricoltura ("l'AGEA") e successivamente dal comandante del Corpo forestale dello Stato. La medesima direttiva elencava cinquantasette comuni nei quali dovevano essere svolte indagini. Le direttive interministeriali del 16 aprile 2014 e del 10 dicembre 2015 aggiunsero, rispettivamente, ulteriori trentuno e due comuni all'elenco dei comuni sottoposti a indagine (si veda l'elenco nell'allegato II).

112. Nel contesto del summenzionato modello scientifico erano previste varie fasi. La prima fase consisteva nell'individuazione dei siti contaminati mediante la mappatura delle aree interessate dall'utilizzo improprio o per fini inappropriati di siti di smaltimento dei rifiuti formalmente autorizzati, mediante l'interramento dei rifiuti, e, infine, mediante la combustione illecita dei rifiuti. La mappa doveva essere basata sui dati di cui disponevano gli enti che facevano parte del Gruppo di Lavoro e altri enti pubblici, sulle segnalazioni raccolte da internet, sulle serie ortofotografiche dell'AGEA (per il periodo 1997-2011) e, nell'ambito del progetto "*Monitoraggio delle aree potenzialmente inquinate*" ("il MIAPI"), sui dati ottenuti nel periodo 2010-2013 mediante il telerilevamento aereo (ovvero, mediante varie procedure e tecniche per ottenere informazioni a distanza su oggetti nel terreno, utilizzando le proprietà delle onde elettromagnetiche emesse o riflesse da tali oggetti). La seconda fase riguardava l'elaborazione, da parte del Gruppo di Lavoro, di un indice di classificazione in base al livello di rischio, in primo luogo relativamente ai prodotti agricoli e, più in generale, alla catena alimentare, e, in secondo luogo, relativamente al livello di rischio rappresentato dai siti di smaltimento e di gestione dei rifiuti (con particolare riguardo al livello di pericolo rappresentato dai rifiuti, alla loro quantità e all'area compresa dai siti). Su tale base furono elaborati cinque livelli di "rischio presunto" (livello 5 – molto elevato (prove aggiuntive); livello 4 – molto elevato; livello 3 – elevato; livello 2 medio; livello 1 – modesto). Il livello 2 era suddiviso in quattro sotto-livelli: 2a (terreni relativamente ai

quali esistono dati sull'inquinamento del suolo ed essi sono inferiori a una determinata soglia, ma per i quali dall'analisi ortofotografica storica non era emersa alcuna aggiuntiva indicazione di rischio); 2b (terreni per i quali non sono disponibili dati relativi all'inquinamento del suolo, ma l'analisi ortofotografica aveva rivelato un potenziale rischio); 2c (terreni delle cosiddette “*aree vaste*”); e 2d (terreni limitrofi a impianti di smaltimento/trattamento dei rifiuti, discariche e aree interessate dall'incenerimento dei rifiuti).

113. Utilizzando tali indici, il Gruppo di Lavoro fu in grado di classificare i terreni in base a cinque livelli di rischio, che furono successivamente associati alle misure che le autorità erano tenute ad adottare.

114. Nelle ultime fasi, il Gruppo di Lavoro indicò le misure da adottare alla luce del livello di rischio individuato e, infine, mise a punto uno specifico programma di monitoraggio per supervisionare sia i programmi di bonifica a breve termine che quelli a lungo termine.

115. In pratica, il Gruppo di Lavoro, utilizzando tale metodologia, individuò 14.301 terreni a rischio (pari a una superficie totale di 7.359 ettari); l'elenco di tali terreni fu pubblicato nei decreti ministeriali dell'11 marzo 2014 (relativamente a cinquantasette comuni) e del 12 febbraio 2015 (trentuno comuni). Nelle more dell'ultimazione delle analisi di ciascun terreno, i decreti ministeriali del 2014 e del 2015 vietarono la vendita di prodotti provenienti dai terreni che presentavano il livello di rischio più elevato.

116. A seguito dell'analisi di tali terreni, fu elaborato un indice di classificazione diviso in quattro livelli di rischio “definitivi”: livello A (terreni utilizzabili per la produzione agroalimentare, con il sotto-livello A1 che comprendeva i terreni idonei a tali fini soltanto previa rimozione dei rifiuti e analisi dei sedimenti del suolo); livello B (terreni agricoli nei quali era consentita la produzione alimentare a determinate condizioni: frutta e verdura potevano essere coltivate, ma era necessario produrre la certificazione attestante la loro conformità alle norme di sicurezza alimentare prima della loro commercializzazione); livello C (autorizzate le colture ma per essere utilizzate a fini diversi dalla produzione alimentare, ovvero, per la produzione di biocarburante), e livello D (divieto di ogni coltivazione e attività pastorale).

### **C. Il quadro legislativo italiano in materia di trattamento dei rifiuti**

117. Il decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (“il decreto Ronchi”) (che recepiva le direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE rispettivamente sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi e sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio) aveva classificato la gestione dei rifiuti come un'attività di pubblico interesse finalizzata ad assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci. Ai sensi di tale testo, in vigore dal 1997 al 2006, i rifiuti dovevano

essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che avrebbero potuto recare pregiudizio all'ambiente. La gestione dei rifiuti si conformava ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originavano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario.

118. Il decreto Ronchi fu abrogato dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ("il decreto legislativo n. 152 del 2006). Tale decreto, *inter alia*, vietò l'abbandono incontrollato di rifiuti e l'immissione di rifiuti nelle acque (articolo 192), nonché le discariche non autorizzate di rifiuti (articolo 256, comma 3). Poiché la legge non definiva i concetti di "abbandono" e di "discarica non autorizzata di rifiuti" la Corte di cassazione precisò che l'abbandono (abbandono incontrollato) era caratterizzato dalla natura occasionale della condotta (un atto isolato ed estemporaneo, non preceduto o seguito da altre attività) e dalla quantità di rifiuti abbandonati, mentre l'esistenza di una discarica non autorizzata di rifiuti implicava molteplici episodi di abbandono di rifiuti o un singolo episodio, purché esso fosse caratterizzato dalla trasformazione di fatto del terreno in una discarica, in particolare a causa della quantità dei rifiuti e dell'area compresa da essa (Corte di cassazione, sentenze nn. 42719 e 45145 del 2015 e nn. 18399 e 20862 del 2017).

#### **D. La legislazione in materia di bonifica**

119. L'articolo 239 del decreto legislativo n. 152 del 2006 attribuiva la competenza per gli interventi di bonifica nelle zone contaminate, con l'eccezione dei siti di interesse nazionali (SIN), alle regioni, che dovevano adottare piani regionali di bonifica (PRB). Tale disposizione escludeva dal suo campo di applicazione anche l'abbandono incontrollato di rifiuti o il loro scarico nelle acque. Ai sensi dell'articolo 192 di tale decreto legislativo, l'onere del ripristino dei luoghi incombeva sulle persone che avevano abbandonato i rifiuti e sui proprietari dei terreni, e, in caso di inadempienza, sui sindaci dei comuni interessati.

120. L'articolo 252, comma 1, del medesimo decreto legislativo precisava che i "siti di interesse nazionale", ai fini della bonifica, dovessero essere individuati in relazione alle caratteristiche del sito, alla quantità e alla pericolosità degli inquinanti presenti, alla gravità dell'impatto in termini di rischio sanitario e ambientale.

121. La Giunta regionale della Campania, dopo aver approvato un iniziale PRB con deliberazione del 13 giugno 2005 n. 711, aveva approvato nel 2013, ai sensi decreto legislativo n. 152 del 2006, un secondo PRB. Tale piano era stato aggiornato mediante la deliberazione del 28 dicembre 2017 n. 831, adottata da tale medesimo organo. Ai sensi dell'articolo 251 del

summenzionato decreto legislativo, il PRB è lo strumento di pianificazione e di programmazione mediante il quale le autorità regionali individuano, sulla base di criteri stabiliti dall'ISPRA, le aree da bonificare, l'ordine delle priorità alla luce del livello di rischio ambientale e sanitario, e l'onere finanziario che le attività di bonifica avrebbero comportato.

122. Ai sensi dell'articolo 239 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il PRB non riguarda le aree interessate dall'abbandono incontrollato di rifiuti o da un problema di inquinamento diffuso. Ai sensi della medesima disposizione, tali aree dovevano essere disciplinate dalle autorità regionali mediante appositi piani.

123. L'articolo 241 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede l'adozione mediante decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e delle politiche agricole e forestali, di un regolamento relativo agli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento. Il regolamento è stato adottato mediante il decreto ministeriale 1° giugno 2019 n. 46 (si veda il paragrafo 87 *supra*).

#### **E. Disposizioni generali di diritto penale**

124. L'articolo 39 del codice penale colloca i reati in due categorie: delitti e contravvenzioni.

125. La distinzione tra le due categorie dipende dal diverso tipo di pena prevista dall'articolo 17 del codice penale: ergastolo, reclusione e multa per i delitti; arresto e ammenda per le contravvenzioni. Tra le altre differenze stabilite dalla legge, le contravvenzioni sono punite con pene inferiori: l'arresto non può eccedere il termine di tre anni, e l'ammenda non può superare la somma di EUR 10.000. Le contravvenzioni hanno inoltre termini di prescrizione più brevi.

126. Ai sensi dell'articolo 434 del codice penale, chiunque commetta un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro è punito, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità, con la reclusione da uno a cinque anni. La pena è della reclusione da tre a dodici anni se il crollo o il disastro avviene.

127. Le parti pertinenti dell'articolo 439 del codice penale che prevede il reato di avvelenamento di acque o di sostanze alimentari recitano come segue:

“Chiunque avvelena acque o sostanze destinate alla alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo, è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni; (...)”

128. Le parti pertinenti dell'articolo 440 del codice penale che prevede il reato di adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari recitano come segue:

“Chiunque corrompe o adultera acque o sostanze destinate all'alimentazione (...) rendendole pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da tre a dieci anni; (...)”

## **F. Disposizioni penali sul contrasto al danno ambientale**

129. L'articolo 51 del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 ha introdotto delle contravvenzioni nell'ambito della gestione non autorizzata dei rifiuti. Ai sensi dell'articolo 51, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento di rifiuti, in mancanza della prescritta autorizzazione, è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da lire cinque milioni (circa EUR 2.500) a lire cinquanta milioni (circa EUR 25.000) se si tratta di rifiuti non pericolosi e con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se si tratta di rifiuti pericolosi. L'articolo 51, comma 3, punisce, con le medesime pene, la realizzazione o la gestione di una discarica non autorizzata. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da lire dieci milioni a lire cento milioni se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi.

130. L'articolo 256 del decreto legislativo, entrato in vigore in data 29 aprile 2006, e che abrogava il decreto legislativo n. 22 del 1997, riproduce i medesimi reati. Ai sensi dell'articolo 157 del codice penale, come in vigore *ratione temporis*, tali reati erano soggetti a un termine di prescrizione di tre anni. La legge 5 dicembre 2005 n. 251 ha aumentato il termine a quattro per i reati commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

131. La legge 23 marzo 2001 n. 90 ha introdotto il delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”, quale nuovo articolo 53-*bis* del decreto legislativo n. 22 del 1997. La disposizione punisce con la reclusione da uno a sei anni chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti. La pena è aumentata (da tre a otto anni di reclusione) se si tratta di rifiuti ad alta radioattività. Tale reato è stato riprodotto in modo identico quale articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Il decreto legislativo 1° marzo 2018 n. 21 ha trasferito il reato nel codice penale in un nuovo articolo 452-*quaterdecies*, nel titolo concernente i delitti contro l'ambiente.

132. L'articolo 3 del decreto-legge n. 136 del 2013, che ha introdotto l'articolo 256-*bis* nel decreto legislativo n. 152 del 2006, ha istituito il delitto di combustione illecita di rifiuti, punito con la reclusione da due a cinque anni e il cui termine (minimo) di prescrizione è sei anni.

133. Con la legge n. 68 del 2015, il legislatore ha istituito delitti specifici per contrastare il traffico e l'abbandono illegale di rifiuti: inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo e omessa bonifica. Tali reati sono

puniti con differenti periodi di reclusione che vanno da due a quindici anni e con multe che vanno da EUR 10.000 a EUR 100.000. Il termine di prescrizione di ciascun delitto coincide con la durata massima della reclusione prevista per ciascuna disposizione, con un minimo di sei anni.

### **G. Altre disposizioni giuridiche**

134. L'articolo 2043 del codice civile prevede:

“Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.”

135. Gli articoli 309 e 310 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevedono la possibilità di presentare denunce al Ministro dell'ambiente in relazione a un asserito danno ambientale o a una minaccia di tale danno. Le parti pertinenti dell'articolo 309 recitano come segue:

1. Le regioni, le province autonome e gli enti locali (...) nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino (...) possono presentare al Ministro dell'ambiente (...) denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto.

2. Le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sono riconosciute titolari dell'interesse di cui al comma 1.

3. Il Ministro dell'ambiente valuta le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale e informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo

4. In caso di minaccia imminente di danno, il Ministro dell'ambiente, nell'urgenza estrema, provvede sul danno denunciato anche prima d'aver risposto ai richiedenti ai sensi del comma 3.

136. L'articolo 310 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede, *inter alia*, la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo avverso il silenzio inadempiuto del Ministro dell'ambiente a una richiesta presentata ai sensi dell'articolo 309.

137. Il decreto legislativo 20 dicembre 2009 n. 198 (recante “Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici”) ha introdotto la possibilità di proporre un'azione collettiva contro le amministrazioni pubbliche dinanzi ai tribunali amministrativi.

## H. La giurisprudenza

### 1. I procedimenti civili

138. Nel periodo compreso tra il 2016 e il 2018 il Tribunale di Roma pronunciò diverse sentenze con le quali concesse il risarcimento a proprietari di aziende agricole o di allevamento del bestiame le cui attività erano state danneggiate dall'inquinamento che interessava la Valle del fiume Sacco (Regione Lazio), in cui essi avevano operato.

### 1. I procedimenti amministrativi

#### (a) La sentenza del Tribunale amministrativo della Regione Campania n. 676 dell'8 febbraio 2012

139. In data 11 febbraio 2011, l'associazione ambientalista *Legambiente* e una persona fisica, A.S., presentarono una denuncia ai sensi dell'articolo 309 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (si veda il paragrafo 135 *supra*). Lamentarono la contaminazione delle acque freatiche e il deterioramento della qualità dell'aria dovuti, secondo i denunciati, alle pratiche illegali di gestione dei rifiuti che avvenivano in una discarica di rifiuti solidi comunale sita nel comune di Terzigno, nella Regione Campania. Invitarono il Ministero dell'ambiente a intervenire e, tra le altre azioni, a ordinare che gli autori della condotta contestata cessassero immediatamente le loro attività, a disporre la sospensione precauzionale della gestione della discarica e a mettere in sicurezza la medesima. Poiché il Ministero dell'ambiente non rispose, in data 31 maggio 2011 i denunciati proposero ricorso al Tribunale amministrativo della Regione Campania. Con sentenza dell'8 febbraio 2012, il Tribunale ritenne che il Ministero dell'ambiente non si fosse pronunciato sulla denuncia nonostante il fatto che fosse trascorso quasi un anno dalla sua presentazione. Precisò che, ai sensi dell'articolo 309 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il Ministero dell'ambiente era tenuto a valutare le denunce e a emettere conclusioni motivate in ordine alla necessità o meno di un intervento dello Stato. Il Tribunale amministrativo regionale osservò che ciò non implicava per il Ministero l'assunzione doverosa e vincolata di azioni di precauzione, prevenzione o ripristino. Ordinò al Ministero dell'ambiente di rispondere alla denuncia dei ricorrenti entro novanta giorni, dispose inoltre la nomina di un *commissario ad acta* tenuto a intervenire qualora, allo scadere di tale termine, il Ministero non avesse risposto.

#### (b) La sentenza del Tribunale amministrativo della Regione Lazio n. 8154 del 26 e 28 marzo 2013

140. Un gruppo di ricorrenti propose un'azione collettiva nei confronti del Ministro dell'interno ai sensi del decreto legislativo n. 198 del 2009 (si veda il paragrafo 137 *supra*), lamentando la ripetuta e sistematica inosservanza da parte di alcune amministrazioni pubbliche del termine di novanta giorni

previsto dalla legge entro il quale le competenti autorità amministrative dovevano rilasciare i loro permessi di soggiorno. Il Tribunale accolse la richiesta ritenendo che essa rientrasse nel campo di applicazione delle azioni collettive pubbliche definito dal decreto legislativo n. 198 del 2009, in quanto concerneva la violazione dei termini temporali fissati per l'adozione di atti amministrativi. A tale riguardo, il Tribunale ribadì che era possibile proporre un'azione collettiva pubblica al fine di chiedere il corretto svolgimento di una funzione pubblica o l'emissione di atti amministrativi e non soltanto nel contesto dell'erogazione di servizi pubblici. Ordinò all'amministrazione convenuta di rilasciare, nei limiti delle proprie risorse, i necessari documenti entro il termine di un anno. Rigettò il ricorso per il resto.

**(c) La sentenza del Tribunale amministrativo della Regione Campania n. 2054 del 18 luglio 2013**

141. Un gruppo di ricorrenti propose un'azione collettiva pubblica nei confronti del Comune di Salerno, ai sensi del decreto legislativo n. 198 del 2009, lamentando che il Comune non aveva adottato, *inter alia*, la carta della qualità dei servizi prevista dalla legislazione pertinente. Pronunciandosi a favore dei ricorrenti, il Tribunale sottolineò che l'azione collettiva pubblica poteva essere proposta da singoli titolari di interessi identici a quelli di una pluralità di utenti o di consumatori, o da associazioni che rappresentavano gli interessi dei propri associati.

**(d) La sentenza del Tribunale amministrativo della Regione Lazio n. 5190 del 5 novembre 2015**

142. Un gruppo di ricorrenti propose un'azione collettiva pubblica nei confronti del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi del decreto legislativo n. 198 del 2009, lamentando, *inter alia*, l'asserita mancata adozione da parte dei Ministeri menzionati degli atti amministrativi necessari affinché gli uffici scolastici locali versassero ai ricorrenti alcune indennità lavorative cui essi avevano diritto. Pronunciandosi a favore dei ricorrenti, il tribunale ribadì il principio secondo il quale un'azione collettiva pubblica costituisce uno strumento di tutela degli interessi collettivi in aggiunta agli strumenti già previsti dal codice del processo amministrativo italiano.

## 2. I procedimenti penali

**(a) La sentenza della Corte di appello di Napoli (IV Sezione penale) n. 5052 del 14 novembre 2012 e il procedimento connesso (*Pellini e altri*)**

143. In data 14 novembre 2008 il Tribunale di Nola dichiarò un imputato (P.C.) colpevole, *inter alia*, per avere realizzato una discarica non autorizzata (articolo 51 del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (si veda il paragrafo 129 *supra*) e avere provocato emissioni di fumi molesti (articolo 674 del

codice penale). Egli fu condannato a tre anni di reclusione e a una multa di EUR 15.000. Il Tribunale riconobbe inoltre il diritto delle parti civili al risarcimento, e concesse loro un risarcimento provvisorio pari a EUR 50.000 ciascuna. Il ricorrente n. 5 della presente causa (Mario Cannavacciuolo) si era costituito parte civile in tale procedimento.

144. In data 29 settembre 2010 la Corte di appello di Napoli confermò la sentenza di primo grado ma ridusse la pena a due anni di reclusione, con la possibilità del beneficio della sospensione della pena, e a una multa di EUR 10.000.

145. P.C. propose ricorso alla Corte di cassazione.

146. La Corte di cassazione accolse il ricorso e rinviò la causa alla Corte di appello.

147. In data 14 novembre 2012 la Corte di appello di Napoli dichiarò prescritta l'azione penale relativa ai reati.

**(b) La sentenza della Corte di appello di Napoli (IV Sezione penale) n. 680/2015 del 23 aprile 2015 e la sentenza della Corte di cassazione, Prima Sezione penale n. 58023 del 7 maggio 2017 (Pellini e altri)**

148. Il procedimento derivava da un'indagine iniziata nel 2006 concernente la gestione e lo smaltimento illegali di circa un milione di tonnellate di rifiuti sia pericolosi che non pericolosi.

L'indagine rivelò che in alcune società di gestione dei rifiuti il reale contenuto dei rifiuti ricevuti (composto principalmente da prodotti delle attività di bonifica contenenti fanghi industriali, polveri derivanti dall'abbattimento dei fumi delle industrie siderurgiche e metallurgiche a elevate concentrazioni di idrocarburi e metalli pesanti, nonché oli minerali esausti) era occultato falsificando i documenti relativi alla loro classificazione. In particolare, i rifiuti erano prelevati dai produttori e trasferiti in centri di stoccaggio o in altre aree di deposito in cui la documentazione di accompagnamento era modificata e i rifiuti erano declassati da pericolosi a non pericolosi senza che fosse stato svolto alcun trattamento.

L'indagine rivelò anche lo sversamento continuo, e quello che fu definito "sistematico", dei rifiuti, come descritto sopra, contenenti sostanze cancerogene quali oli minerali esausti ricchi di policlorobifenili (PCB) e amianto, in siti non autorizzati. I rifiuti liquidi erano sversati in alcuni corsi d'acqua e nell'agro aversano e napoletano. I rifiuti solidi che comprendevano anche rifiuti pericolosi erano miscelati ad altre sostanze per ricavarne compost, o erano interrati in terreni agricoli o in cave trasformate in discariche non autorizzate. Secondo i risultati dell'indagine, le condotte in questione erano state svolte a decorrere dal 2002, *inter alia*, nei comuni di Giugliano, Qualiano, Bacoli, Villaricca, Acerra e Caivano ed erano ancora in corso al momento della formulazione delle accuse.

Ventotto persone furono rinviate a giudizio dinanzi al Tribunale di Napoli con le accuse, *inter alia*, di associazione per delinquere, disastro ai sensi dell'articolo 434 del codice penale (si veda il paragrafo 126 *supra*), attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ai sensi dell'articolo 53-*bis* del decreto legislativo n. 22 del 1997 (si veda il paragrafo 131 *supra*), raccolta, trasporto, recupero, smaltimento di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (si veda il paragrafo 129 *supra*), gestione o realizzazione di una discarica non autorizzata ai sensi dell'articolo 51, comma 3, del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (*ibid.*), e abuso d'ufficio. Ad alcuni imputati fu contestata, quale circostanza aggravante di diversi reati, la volontà di agevolare un'organizzazione criminale. Tra gli accusati vi erano proprietari o amministratori di diverse società di gestione dei rifiuti e di impianti di trattamento dei medesimi, un appartenente all'Arma dei Carabinieri e pubblici ufficiali dipendenti del Comune di Acerra.

149. Il ricorrente n. 5 della presente causa (Mario Cannavacciuolo) si costituì parte civile nel procedimento.

150. Con sentenza del 29 marzo 2013 il Tribunale di Napoli condannò alcuni imputati per associazione per delinquere ai sensi dell'articolo 416 del codice penale; alcuni di essi furono prosciolti interamente o parzialmente dalle altre imputazioni. Il Tribunale constatò che il reato di disastro era caduto in prescrizione per tutti gli imputati. Pervenne alla medesima conclusione per il reato di raccolta, trasporto, recupero, e smaltimento di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione. Quanto al reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, il Tribunale ritenne che esso fosse prescritto per tutti gli imputati tranne uno. Il Tribunale rigettò le richieste di risarcimento delle parti civili, in quanto esse dipendevano dalla constatazione del danno ambientale e il relativo reato era stato dichiarato prescritto.

151. Con sentenza del 23 aprile 2015 la Corte di appello di Napoli confermò parzialmente e riformò parzialmente la sentenza di primo grado. In particolare, in ordine al reato di disastro ritenne che il Tribunale di primo grado avesse errato nel considerare che la condotta in questione avesse costituito un mero pericolo per l'incolumità pubblica piuttosto che avere effettivamente provocato un disastro, che aveva indotto il Tribunale di primo grado a dichiarare prescritto il reato. La Corte di appello ritenne che, per quanto riguardava gli impianti di gestione dei rifiuti appartenenti a tre imputati (P.C., P.S. e P.G.), il perito indipendente nominato dal tribunale avesse riscontrato la contaminazione del suolo e dell'acqua. Il Tribunale citò inoltre prove che dimostravano lo sversamento in corsi d'acqua di notevoli quantità di rifiuti speciali altamente pericolosi derivanti da tali impianti. Sottolineò le videoregistrazioni effettuate dal Corpo della polizia forestale durante l'indagine penale, che dimostravano che il colore di un corso d'acqua era cambiato a seguito dello sversamento di notevoli quantità di percolato di discarica. Invocò inoltre prove che dimostravano che era stato prodotto del

compost utilizzando sostanze pericolose, ed esso era destinato a essere impiegato come fertilizzante in ambito agricolo e in aree residenziali. Il compost era stato analizzato e aveva rivelato un'elevata concentrazione di idrocarburi e di diossina, che avevano contaminato il suolo e l'acqua quando esso era stato sparso sui campi come fertilizzante. La Corte di appello ritenne che la natura della contaminazione avesse assunto proporzioni di durata, ampiezza e intensità tali da indurre a considerare che il danno ambientale fosse "straordinariamente grave".

La Corte di appello concluse pertanto che il disastro era effettivamente avvenuto e che il reato non si era prescritto. Condannò P.C., P.S. e P.G. per il reato di disastro e inflisse agli stessi la pena di sette anni di reclusione.

La Corte di appello ritenne che l'azione penale relativa al reato di traffico illecito di rifiuti si fosse prescritta per tutti gli imputati.

La Corte di appello riconobbe inoltre il diritto delle parti civili al risarcimento, ma dispose che ricorressero ai tribunali civili per la sua quantificazione, data la natura indeterminata del danno che avevano subito e l'assenza di elementi concreti e specifici che consentissero la quantificazione.

152. Le persone condannate impugnarono quest'ultima sentenza dinanzi alla Corte di cassazione, che rigettò i ricorsi con sentenza del 7 maggio 2017.

**(c) La sentenza del Tribunale di Napoli Nord (Seconda Sezione) n. 685/2018 del 21 marzo 2018 (Pezzella, Schiavone e altri)**

153. Nel 2011 la Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere avviò un'indagine nei confronti di quattro persone tutte sospettate della commissione del reato di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari ai sensi dell'articolo 440 del codice penale (si veda il paragrafo 128 *supra*).

154. In data imprecisata tali ultime persone furono accusate del reato di cui sopra e rinviate a giudizio dinanzi al Tribunale di Napoli Nord. Secondo la richiesta di rinvio a giudizio, esse erano sospettate di aver abbandonato, a decorrere dalla metà degli anni ottanta, 130.000 metri cubi di rifiuti pericolosi nel Comune di Casal del Principe, con conseguente contaminazione del suolo e dell'acqua della sottostante falda acquifera, entrambi i quali erano stati analizzati nel corso dell'indagine penale e avevano rivelato quantitativi di alcuni metalli pesanti, idrocarburi pesanti e altri contaminanti eccedenti i limiti di sicurezza previsti dalla legge.

155. Con sentenza del 5 aprile 2018, il Tribunale di Napoli Nord si dichiarò incompetente a giudicare la causa, rimettendola al Tribunale di Santa Maria Capua Vetere. La Corte non ha ricevuto alcuna ulteriore informazione riguardo all'esito del procedimento successivamente al trasferimento.

**(d)La sentenza della Corte di assise di Napoli del 15 luglio 2016 e la sentenza della Corte di assise di appello di Napoli (IV Sezione) n. 8 del 16 luglio 2019 (Alfani e altri)**

156. Il procedimento trasse origine da un'indagine che aveva rivelato un'attività di traffico di rifiuti su vasta scala. Dalla fine degli anni ottanta, mediante società di copertura e falsificazione di documenti, essa aveva agevolato lo smaltimento illegale di notevoli quantità di rifiuti, anche pericolosi, provenienti da fonti industriali e da altre parti private in altre zone dell'Italia, nelle discariche del Comune di Giugliano (denominate complesso "Resit") e in altre aree adiacenti delle province di Napoli e Caserta.

157. A seguito dell'indagine, trentotto persone furono rinviate a giudizio dinanzi alla Corte di assise di Napoli con le imputazioni di "disastro" ai sensi dell'articolo 434 del codice penale (si veda il paragrafo 126 *supra*) e di avvelenamento delle acque ai sensi dell'articolo 439 del codice penale (si veda il paragrafo 127 *supra*). Furono accusate di avere inquinato, nel corso di un periodo di venti anni, vaste aree, interrando illegalmente 806.590 tonnellate di rifiuti, che comprendevano circa 300.000 tonnellate di rifiuti pericolosi, in discariche non attrezzate a tal fine, e in aree limitrofe alle discariche, provocando la contaminazione del suolo e delle acque freatiche. I periti nominati dalla Corte di assise di appello presentarono diverse relazioni nel corso del procedimento al fine di valutare la contaminazione del suolo e dell'acqua in relazione all'inquinamento in questione. Le relazioni confermarono che le discariche in cui i rifiuti erano stati sversati e/o interrati erano strutturalmente inadeguate allo stoccaggio di rifiuti tossici. Esse comprendevano i risultati delle attività di analisi chimiche che confermavano quella che fu definita una "grave e irreversibile" contaminazione di tutte le matrici ambientali: suolo, acqua e aria.

La contaminazione del suolo era una diretta conseguenza dell'interramento non autorizzato di rifiuti nei siti, senza alcuna misura di protezione. Quanto all'inquinamento dell'acqua, uno dei periti quantificò il percolato proveniente dalle discariche in questione in 57.900 tonnellate, e stimò che il 10% di esso fosse penetrato nella falda acquifera, provocando un danno che egli definì "di natura irreparabile", data l'estrema difficoltà della bonifica. In particolare, fu accertato che i campioni di acqua prelevati da pozzi siti nelle discariche in questione, e dalle acque freatiche sottostanti l'area, erano contaminati da alite clorurate cancerogene e da alite clorurate non cancerogene. Il perito aveva inoltre riscontrato la contaminazione da solventi clorurati nei pozzi situati all'esterno dell'area della Resit. Secondo il perito, per quanto riguardava le discariche situate nell'area della Resit, l'infiltrazione del liquido contenente solventi clorurati nella falda acquifera si sarebbe esaurita, non prima di settantanove anni e, quindi, il graduale inquinamento delle acque freatiche sarebbe stato ultimato nel 2064, dato che l'inizio dello smaltimento di tali rifiuti poteva essere fatto risalire alla metà degli anni ottanta.

Fu riscontrata la contaminazione dell'aria sotto forma di emissioni gassose provenienti dai siti di interrimento dei rifiuti o dai terreni adiacenti dovuta alla migrazione laterale.

Secondo il perito, tale contaminazione costituiva un pericolo per la salute umana e animale, nonché per le colture praticate su tali terreni.

158. Con sentenza pronunciata in data 15 luglio 2016, la Corte di assise condannò, *inter alia*, quattro persone per i reati di “disastro” e avvelenamento di acque. Altri imputati furono assolti e alcuni reati, quali la falsificazione di documenti e la truffa, furono dichiarati prescritti.

159. Con sentenza del 17 gennaio 2019 (motivazione depositata in data 16 luglio 2019) la Corte di assise di appello riqualificò il reato di disastro e lo dichiarò prescritto. Confermò le condanne di tre persone per il reato di avvelenamento di acque ai sensi dell'articolo 439 del codice penale e inflisse loro la pena della reclusione compresa tra i 10 e i 18 anni.

**(e)La sentenza della Corte di appello di Napoli (Sesta Sezione penale) n. 1843 del 9 marzo 2015 e la sentenza della Corte di cassazione, Sesta Sezione penale n. 19001 del 5 aprile 2016 (Armenino e altri)**

160. Il procedimento derivava da un'indagine iniziata nel 2002 concernente l'infiltrazione di un'organizzazione criminale, la Camorra, nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti nel Comune di Marcianise. Le prove raccolte dagli inquirenti rivelarono che l'azionista di maggioranza di una società privata di gestione dei rifiuti e una figura di spicco di un clan della Camorra si erano accordati, al fine di consentire a quest'ultimo di partecipare, di fatto, alla gestione della società. Secondo la descrizione fatta dalla Corte di cassazione, tale collaborazione aveva dato luogo a un'ampia gamma di attività illecite connesse alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti. A seguito dell'indagine, quarantatré persone furono rinviate a giudizio dinanzi al Tribunale di Santa Maria Capua Vetere con le accuse, *inter alia*, di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (si veda il paragrafo 131 *supra*), false indicazioni sulla natura dei rifiuti, ed estorsione nei confronti di imprenditori operanti nel settore della gestione dei rifiuti. Alcuni imputati furono condannati per diversi reati; altri furono interamente o parzialmente prosciolti.

161. In data 9 marzo 2015 la Corte di appello di Napoli confermò la condanna di alcuni imputati per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti; riconsiderò la pena di un imputato, condannandolo a diciannove anni di reclusione e una multa di EUR 4.800.

162. Alcuni imputati proposero ricorso, ma essi furono rigettati dalla Corte di cassazione in data 5 aprile 2016.

**(f)La sentenza del Tribunale di Napoli (Sezione penale) n. 9614/02 del 20 dicembre 2002 (Cavagnoli)**

163. Il Tribunale di Napoli dichiarò una persona, B.C., colpevole della commissione, *inter alia*, di diversi reati contravvenzionali ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, e in particolare di avere raccolto rifiuti speciali, tra cui rifiuti pericolosi, in mancanza di autorizzazione, e di avere abbandonato e smaltito illegalmente rifiuti pericolosi (si veda il paragrafo 129 *supra*). B.C. era il rappresentante legale di un deposito di veicoli a motore e il Tribunale aveva accertato che egli aveva accumulato pezzi rotti e arrugginiti di veicoli, tra cui batterie e pneumatici. L'indagine aveva inoltre rivelato la presenza di veicoli abbandonati. Da alcuni di essi era percolato nel terreno - che non era stato impermeabilizzato - dell'olio lubrificante. B.C. fu condannato alla pena di sei mesi di arresto e a un'ammenda di EUR 140.

## II. IL DIRITTO E LA PRASSI DELL'UNIONE EUROPEA

### A. Il diritto dell'Unione europea pertinente

164. I considerando 2, 6 e da 8 a 10 del preambolo della direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti, in vigore fino all'11 dicembre 2010, recitano come segue:

“(2) Ogni regolamento in materia di gestione dei rifiuti deve essenzialmente mirare alla protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti.

(...)

(6) Ai fini di un'elevata protezione dell'ambiente è necessario che gli Stati membri, oltre a provvedere in modo responsabile allo smaltimento e al recupero dei rifiuti, adottino misure intese a limitare la formazione dei rifiuti promuovendo in particolare le tecnologie 'pulite' e i prodotti riciclabili e riutilizzabili, tenuto conto delle attuali e potenziali possibilità del mercato per i rifiuti recuperati.

(...)

(8) Occorre che la [Unione europea] stessa nel suo insieme sia in grado di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento dei suoi rifiuti ed è auspicabile che ciascuno Stato membro singolarmente tenda a questo obiettivo.

(9) Per realizzare tali obiettivi si dovrebbero delineare negli Stati membri programmi di gestione dei rifiuti.

(10) Occorre ridurre i movimenti dei rifiuti e a tal fine gli Stati membri possono adottare le misure necessarie nel contesto dei loro piani di gestione.”

L'articolo 4 della direttiva prevede quanto segue:

“1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:

- a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;
- b) senza causare inconvenienti da rumori od odori;
- c) Senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.”

165. L'articolo 5 è formulato come segue:

“1. Gli Stati membri, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, adottano le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi. Questa rete deve consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

2. Tale rete deve permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.”

166. L'articolo 7 prevede che:

“1. Per realizzare gli obiettivi previsti negli articoli 3, 4 e 5, la o le autorità competenti di cui all'articolo 6 devono elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti, che contemplino fra l'altro:

- a) tipo, quantità e origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire;
- b) requisiti tecnici generali;
- c) tutte le disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;
- d) i luoghi o gli impianti adatti per lo smaltimento.

2. I piani di cui al paragrafo 1 possono riguardare ad esempio:

(...)

c) le misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti.

3. Eventualmente, gli Stati membri collaborano con gli altri Stati membri interessati e la Commissione per l'elaborazione dei piani. Essi li trasmettono alla Commissione.

(...)”.

## **B. Le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (precedentemente Corte di giustizia delle Comunità europee; “la Corte di giustizia”)**

167. In data 22 marzo 2005 la Commissione delle Comunità europee (che è divenuta in data 1° dicembre 2009 la Commissione europea; “la Commissione”) presentò un ricorso per inadempimento contro l'Italia dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea (“TCE”) (attualmente articolo 258) (causa C-135/05).

Censurando l'esistenza di diverse discariche abusive e non controllate, la Commissione sostenne che le autorità italiane fossero venute meno ai loro obblighi ai sensi degli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, dell'articolo 2 § 1 della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi e dell'articolo 14 lettere da a) a c) della direttiva 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti.

168. Nella sua sentenza del 26 aprile 2007 *Commissione c. Italia* (C-135/05, EU:C:2007:250) la Corte di giustizia rilevò la generale mancanza di conformità delle discariche alle disposizioni applicabili, osservando, *inter alia*, che il Governo italiano non aveva negato l'esistenza di almeno 700 discariche abusive contenenti rifiuti pericolosi, che non erano pertanto sottoposti ad alcuna misura di controllo.

169. Essa concluse che la Repubblica italiana non avesse adempiuto i suoi obblighi ai sensi delle disposizioni citate dalla Commissione, in quanto non aveva adottato tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti fossero recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che avrebbero potuto recare pregiudizio all'ambiente, e per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.

170. In data 3 luglio 2008 la Commissione presentò un nuovo ricorso per inadempimento contro l'Italia ai sensi dell'articolo 226 del TCE (causa C-297/08).

171. Nella sua sentenza del 4 marzo 2010 *Commissione c. Italia* (C-297/08, EU:C:2010:115) la Corte di giustizia, pur prendendo atto dei provvedimenti adottati dall'Italia nel 2008 per affrontare la "crisi dei rifiuti", citò l'esistenza di un "deficit strutturale in termini di impianti necessari allo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nella regione Campania. Ciò [era] attestato dai quantitativi ingenti di rifiuti ammassati per le strade di questa regione". Ritenne che l'Italia fosse "venuta meno all'obbligo ad essa incombente di creare una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento che le consentissero (...) di perseguire l'obiettivo di assicurare lo smaltimento dei suoi rifiuti e, di conseguenza, [avesse] violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5 della direttiva 2006/12". Secondo la Corte di giustizia, tale inadempimento non poteva essere giustificato da circostanze quali l'opposizione della popolazione locale all'installazione di discariche di rifiuti, l'esistenza di attività criminali nella regione, o la mancata esecuzione degli obblighi contrattuali da parte delle imprese incaricate della realizzazione di taluni impianti di smaltimento dei rifiuti. Spiegò che tale ultimo fattore non poteva essere considerato una causa di forza maggiore, perché la nozione di forza maggiore esige che il mancato verificarsi dell'evento in questione fosse imputabile a circostanze indipendenti da chi le faceva valere, che erano "straordinarie ed imprevedibili, le cui conseguenze sarebbe stato impossibile evitare malgrado tutta la diligenza impiegata"; e che un'amministrazione diligente avrebbe dovuto adottare le misure necessarie a tutelarsi contro gli inadempimenti contrattuali in questione o a garantire che,

nonostante tali mancanze, fosse assicurata la realizzazione effettiva e nei tempi previsti delle infrastrutture necessarie allo smaltimento dei rifiuti. La Corte di giustizia osservò inoltre che la Repubblica italiana non aveva contestato che “i rifiuti nelle strade ammontavano a 55 000 tonnellate, a cui si aggiungevano fra le 110 000 e le 120 000 tonnellate di rifiuti in attesa di trattamento presso i siti comunali di stoccaggio”. In ordine al rischio ambientale, la Corte di giustizia ribadì che, tenuto conto in particolare della capacità limitata di ciascuna regione o località di ricevere rifiuti, l’accumulo degli stessi costituiva un pericolo per l’ambiente. In conclusione, l’accumulo nelle strade e nelle aree di stoccaggio temporanee di quantitativi così ingenti di rifiuti aveva creato un rischio “per l’acqua, l’aria, il suolo e per la fauna e la flora” ai sensi dell’articolo 4, n. 1, lettera a), della direttiva 2006/12, aveva provocato “inconvenienti da odori”, ai sensi dell’articolo 4 n. 1, lettera b) e poteva “danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse” ai sensi dell’articolo 4, n. 1, lettera c), di tale direttiva. Quanto al pericolo per la salute umana, la Corte di giustizia osservò che “la situazione preoccupante di accumulo di rifiuti nelle strade [aveva] esposto la salute della popolazione ad un rischio certo, in violazione dell’articolo 4, n. 1, della direttiva 2006/12”.

172. In data 10 dicembre 2010 la Commissione presentò un nuovo ricorso per inadempimento contro l’Italia ai sensi dell’articolo 260 § 2 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) (causa C-653/13) in ragione della mancata adozione da parte dell’Italia di tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza relativa alla causa *Commissione c. Italia* (causa C-297/08, EU:C:2010:115).

173. Nella sua sentenza del 16 luglio 2015 *Commissione c. Italia* (C-653/13, EU:C:2015:478), la Corte di giustizia osservò che l’obbligo di smaltire i rifiuti senza mettere in pericolo la salute dell’uomo e senza arrecare danni all’ambiente faceva parte degli obiettivi stessi della politica dell’Unione nel settore ambientale, come risulta dall’articolo 191 del TFUE. In particolare, l’inosservanza degli obblighi risultanti dall’articolo 4 della direttiva 2006/12 rischiava, per la natura stessa di tali obblighi, di mettere direttamente in pericolo la salute dell’uomo e di arrecare danni all’ambiente, e doveva dunque essere considerata particolarmente grave.

Ritenne che una carenza importante nella capacità della regione Campania di eliminare i propri rifiuti, compresi i rifiuti urbani la cui produzione rappresentava oltre l’8% della produzione nazionale, fosse idonea a compromettere seriamente la capacità della Repubblica italiana di perseguire l’obiettivo dell’autosufficienza nazionale. Constatò inoltre che numerose discariche ubicate nella quasi totalità delle regioni italiane non erano ancora state adeguate alle disposizioni in questione che disciplinavano la gestione dei rifiuti. Secondo la Corte di giustizia, tale constatazione contraddiceva l’affermazione della Repubblica italiana secondo la quale la mancanza di autosufficienza regionale in Campania avrebbe potuto essere compensata mediante trasferimenti interregionali di rifiuti.

In conclusione, la Corte di giustizia osservò che non avendo adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza *Commissione c. Italia* (causa C-297/08, EU:C:2010:115), nella quale essa aveva dichiarato che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 4 e 5 della direttiva 2006/12, essa aveva violato gli obblighi che le incombevano in virtù dell'articolo 260, paragrafo 1, del TFUE. Conseguentemente, la Repubblica italiana fu condannata a pagare alla Commissione una penalità di 120.000 euro (EUR) per ciascun giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza *Commissione c. Italia* (C-297/08, EU:C:2010:115), a decorrere dalla data della pronuncia della sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015 e fino alla completa esecuzione di tale sentenza, oltre a una somma forfettaria di 20 milioni di euro.

### III. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNAZIONALI

#### **A. Gli strumenti riguardanti la raccolta di rifiuti in Italia e il fenomeno della *Terra dei Fuochi***

##### *1. Il Consiglio d'Europa*

174. In data 6 giugno 2019 il Comitato dei Ministri ha esaminato l'esecuzione della sentenza della Corte relativa alla causa *Di Sarno e altri c. Italia* (sopra citata). Le parti pertinenti del documento preparato a tale riguardo (CM/note/1348/H46-13, Note all'ordine del giorno, 6 giugno 2019) recitano come segue:

“(…)

Per ciò che concerne le fasi di raccolta e trattamento del ciclo dei rifiuti, le informazioni disponibili dimostrano un consolidamento della tendenza positiva precedentemente osservata dal Comitato, concernente in particolare l'incremento della percentuale dei rifiuti differenziati che nel periodo compreso tra il 2014 e il 2017 è aumentata del 5%. Complessivamente, nel periodo compreso tra il 2009 e il 2017 il livello della raccolta differenziata è aumentato dal 29% al 53%. Si deve prendere atto con interesse degli sforzi delle autorità finalizzati a promuovere sistemi di raccolta differenziata e dei risultati conseguiti.

(…)

Per ciò che concerne la fase dello smaltimento, deve essere effettuata una distinzione tra il funzionamento quotidiano del sistema di smaltimento dei rifiuti da una parte e l'eliminazione dei cosiddetti “rifiuti storici” (o “ecoballe”) accumulati nel periodo dell'emergenza fino al 2009, dall'altra.

Per ciò che concerne il primo punto, in assenza di informazioni dettagliate e aggiornate non è possibile valutare la situazione attuale e l'effettività del sistema di smaltimento dei rifiuti. Il Comitato può pertanto desiderare invitare le autorità a fornire informazioni specifiche sull'attuale funzionamento quotidiano del sistema di smaltimento dei rifiuti, nonché sulla sua capacità, sulla base degli impianti esistenti, di smaltire i rifiuti prodotti dalla Regione Campania, e sulle strategie e le soluzioni a lungo

termine adottate e/o previste per garantire il funzionamento effettivo di questo segmento cruciale del ciclo della gestione dei rifiuti. In tale contesto si osserva che sono stati recentemente registrati diversi episodi di accumulo di rifiuti nelle strade.

Quanto allo smaltimento dei “rifiuti storici” accumulati in Campania, le informazioni disponibili dimostrano che le misure adottate per risolvere tale problema non hanno prodotto i risultati attesi. La situazione appare preoccupante. Sebbene l’eliminazione di circa il 38% dei rifiuti stoccati sia stata offerta o appaltata a terzi, alla data del 15 febbraio 2018 era stato rimosso soltanto l’1,9% dei rifiuti stoccati.

Risulta pertanto essenziale che le autorità adottino, senza ulteriore indugio, tutte le misure necessarie per attuare il piano speciale del dicembre 2015 al fine di rimuovere i “rifiuti storici” accumulati, e bonificare i siti in cui essi sono attualmente stoccati. Sono necessarie anche informazioni aggiornate sull’attuale stato di esecuzione del piano nonché sui tempi previsti per la sua piena attuazione.

(...)

Garantire il monitoraggio effettivo e coordinato di tutte le fasi del processo della gestione dei rifiuti è un aspetto cruciale della risposta al problema complesso e sfaccettato in questione. Gli sforzi delle autorità italiane hanno condotto alla creazione, negli ultimi anni, di vari meccanismi di controllo per vigilare sul funzionamento del ciclo di gestione dei rifiuti e prevenire lo smaltimento illegale degli stessi.

Tuttavia, le informazioni disponibili non consentono di valutare, da un lato, il livello di coordinamento esistente tra tutti i meccanismi creati (compresi quelli portati all’attenzione del Comitato in occasione del suo ultimo esame della presente causa) e, dall’altro, come richiesto precedentemente dal Comitato, la loro capacità, ove necessario, di formulare raccomandazioni e, in caso affermativo, il seguito dato alle stesse. Sarebbe inoltre utile ricevere ulteriori informazioni sul funzionamento pratico dei meccanismi di controllo creati, nonché sulla loro capacità di individuare le situazioni in cui ha luogo lo smaltimento dei rifiuti con modalità tali da recare danno all’ambiente e richiedere l’intervento delle autorità.”

175. In data 6 giugno 2019, alla conclusione della 1348<sup>a</sup> riunione (4-6 giugno 2019), il Comitato dei Ministri ha adottato una decisione (CM/Del/Dec(2019)1348/H46-13) concernente il controllo dell’esecuzione della sentenza *Di Sarno*. Gli estratti pertinenti recitano come segue:

“I delegati,

1. in ordine alla raccolta e al trattamento dei rifiuti, hanno preso atto con interesse degli sforzi delle autorità italiane finalizzati a favorire sistemi di raccolta differenziata e il consolidamento negli ultimi anni degli incoraggianti risultati conseguiti precedentemente in termini di raccolta differenziata dei rifiuti;

2. in ordine allo smaltimento dei rifiuti, hanno osservato con preoccupazione che, almeno fino al 15 febbraio 2018, è stata rimossa soltanto una minima parte dei cosiddetti “rifiuti storici” accumulati prima del 2009, e hanno esortato le autorità ad attuare senza ulteriore indugio il piano per la rimozione di tale tipo di rifiuti; (...)”

176. In data 16 settembre 2021, alla conclusione della 1411<sup>a</sup> riunione (14-16 settembre 2021), il Comitato dei Ministri ha adottato un’altra decisione (CM/Del/Dec(2021)1411/H46-20) concernente il controllo dell’esecuzione della sentenza *Di Sarno*. Gli estratti pertinenti recitano come segue:

“I delegati, (...)

2. hanno richiamato le loro precedenti valutazioni concludendo che sono stati realizzati progressi sufficienti nell'affrontare le deficienze sistemiche nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti nella Regione Campania;

3. hanno tuttavia osservato, con profondo rammarico che, nonostante gli intensi sforzi compiuti dal Segretariato affinché le autorità dessero seguito alla precedente decisione del Comitato del giugno del 2019, esse non hanno fornito alcuna informazione sulle misure adottate per risolvere le rimanenti questioni delineate in tale decisione concernenti (i) l'attuale funzionamento quotidiano del sistema di smaltimento dei rifiuti; (ii) la rimozione dei cosiddetti “rifiuti storici” accumulati prima del 2009; (iii) il funzionamento pratico e il livello di coordinamento dei vari meccanismi di controllo creati a livello interno e (iv) l'assenza di ricorsi effettivi;

4. hanno rilevato, in tale contesto, con preoccupazione, che continuano a essere segnalate disfunzioni nello smaltimento dei rifiuti in Campania, nonostante i vari meccanismi interni creati per vigilare sul funzionamento del ciclo di gestione dei rifiuti e per prevenire lo smaltimento illegale dei rifiuti; (...)”

177. In data 10 giugno 2022, alla conclusione della 1436<sup>a</sup> riunione (08-10 giugno 2022), il Comitato dei Ministri ha adottato un'altra decisione (CM/Del/Dec(2022)1436/H46-12) concernente il controllo dell'esecuzione della sentenza *Di Sarno*. Gli estratti pertinenti recitano come segue:

“2. Hanno rammentato anche che, pur essendo stati compiuti progressi in ordine alle disfunzioni nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti, nell'esecuzione di tale sentenza rimangono aperte delle questioni concernenti diversi aspetti della fase dello smaltimento del ciclo di gestione dei rifiuti, e l'assenza di un ricorso che consenta di ottenere un'adeguata riparazione a livello interno in situazioni analoghe;

3. per ciò che concerne lo smaltimento quotidiano dei rifiuti, hanno preso atto delle informazioni fornite sulle attuali capacità e strategie regionali per eliminare i rifiuti prodotti; hanno rilevato tuttavia con una certa preoccupazione che nel periodo 2017-2020 non sono stati osservati progressi significativi nel livello della raccolta differenziata dei rifiuti, considerata cruciale per conseguire l'autonomia regionale nello smaltimento dei rifiuti; hanno invitato le autorità a raddoppiare gli sforzi nelle aree più interessate da tale questione e a fornire la loro valutazione generale, che tratti anche le preoccupazioni espresse dalla società civile, dell'adeguatezza dell'attuale sistema al fine di impedire violazioni analoghe;

4. per ciò che concerne l'eliminazione dei cosiddetti “rifiuti storici”, hanno osservato con soddisfazione che la strategia messa a punto dalle autorità ha condotto entro il 2021 alla rimozione di quasi il 20% di tale tipo di rifiuti, e che sono previsti ulteriori progressi nel 2022 mediante il funzionamento di due impianti aggiuntivi; hanno invitato le autorità ad assicurare l'efficiente funzionamento di tali impianti e la completa eliminazione della rimanente quantità di tale tipo di rifiuti e a tenere informato il Comitato degli ulteriori progressi compiuti;

5. hanno preso atto delle informazioni fornite sui meccanismi di controllo creati e sull'imminente entrata in vigore di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti; hanno invitato le autorità a fornire informazioni aggiornate sulla loro interazione ed efficacia nel rilevare e risolvere eventuali carenze, chiarendo, come richiesto precedentemente, se possano formulare raccomandazioni vincolanti; (...)”

## 2. *Le Nazioni Unite*

178. Il Relatore Speciale sulle implicazioni per i diritti umani della gestione e dello smaltimento ecocompatibile di sostanze e rifiuti pericolosi delle Nazioni Unite (denominato anche Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulle sostanze tossiche e i diritti umani), Marcos A. Orellana, ha visitato l'Italia dal 30 novembre al 13 dicembre 2021. Il suo rapporto finale, pubblicato in data 13 luglio 2022 (A/HRC/51/35/Add.2), contiene una sezione intitolata *Terra dei Fuochi*. Gli estratti pertinenti recitano come segue:

“37. La cosiddetta *Terra dei Fuochi* (*Land of Fires*) in Campania è abitata da circa 3 milioni di persone e comprende circa 500 siti contaminati in 90 comuni situati tra la parte nordoccidentale di Caserta e la parte nordorientale di Napoli. Cinquantasei di tali comuni si trovano in provincia di Napoli e trentaquattro in provincia di Caserta, con una popolazione esposta pari, rispettivamente, a 2.418.440 e a 621.153 abitanti. Stime del 2015 indicano che sono stati scaricati nella zona negli ultimi 20 anni oltre 10 milioni di tonnellate di rifiuti illegali. (...)

38. Una parte dei rifiuti è stata trasferita in Campania dalle aree industrializzate dell'Italia settentrionale dalle cosiddette ecomafie. Un'altra parte dei rifiuti è stata generata dalle industrie locali della regione. In passato, il rischio presentato dallo smaltimento illegale di rifiuti era relativamente basso, in quanto era trattato come una semplice contravvenzione punita con sanzioni modeste. Ciò ha incoraggiato molte industrie e società del paese ad allearsi con reti criminali per ridurre il costo dello smaltimento dei propri rifiuti. Si stima che soltanto nel 2013 lo smaltimento illegale della spazzatura e dei rifiuti tossici abbia fruttato alla criminalità organizzata italiana 16 miliardi di euro.

40. L'abbandono e la combustione illecita di rifiuti pericolosi hanno generato in alcune zone elevatissimi livelli di inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo. Nel 12% dei 400 ettari che sono stati analizzati dalle autorità, l'agricoltura è stata totalmente vietata e in un altro 20% lo è stata parzialmente. Tuttavia, la portata della contaminazione non è del tutto nota. Gli studi hanno documentato un aumento della morbilità e della mortalità della popolazione residente nelle aree inquinate (...). Nonostante le richieste del Relatore Speciale, le autorità sanitarie regionali non hanno fornito dati dettagliati in grado di confutare tali conclusioni.

(...) Nella Regione Campania la combustione dei rifiuti prosegue, sebbene a livelli inferiori a quelli dei primi anni del duemila.

(...) Il Governo ha adottato diverse iniziative, tra cui delle misure legislative nel 2014, per valutare e risanare i siti contaminati. Tuttavia, non sono state stanziare risorse sufficienti per l'effettiva attuazione della legge. Le attività di risanamento non sono state pertanto ancora attuate ed è necessario un maggiore sostegno da parte del Governo centrale.”

## **B. Gli strumenti riguardanti altre questioni**

### *1. Il diritto alla vita*

179. Nel suo Commento generale n. 36 relativo al diritto alla vita (articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), pubblicato in data 3 settembre 2019, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha affermato quanto segue:

“3. Il diritto alla vita è un diritto che non dovrebbe essere interpretato in modo restrittivo. Esso concerne il diritto delle persone di non subire atti o omissioni finalizzati o in grado di provocare la loro morte innaturale o prematura, nonché di godere di una vita dignitosa.” (...)

180. Nella causa *Portillo Cáceres c. Paraguay*<sup>1</sup> il Comitato per i diritti umani ha ritenuto quanto segue:

“7.4 Il Comitato prende inoltre atto degli sviluppi elaborati da altri tribunali internazionali che hanno riconosciuto l'esistenza di un nesso innegabile tra la tutela dell'ambiente e la realizzazione dei diritti umani e hanno stabilito che il degrado ambientale può nuocere all'effettivo godimento del diritto alla vita. Il grave degrado ambientale ha pertanto dato luogo a constatazioni di violazione del diritto alla vita.

7.5 Nel caso di specie, il Comitato ritiene che la pesante irrorazione dell'area in questione con prodotti agrochimici tossici - azione che è stata ampiamente documentata - rappresenti un pericolo ragionevolmente prevedibile per la vita degli autori, dato che tale fumigazione su vasta scala ha contaminato i fiumi in cui gli autori pescano, nonché l'acqua di pozzo che bevono, gli alberi da frutta, le colture e gli animali da allevamento che sono le loro fonti di cibo. (...) Conseguentemente, alla luce dell'avvelenamento acuto subito dagli autori, riconosciuto nella decisione *amparo* del 2011 (paragrafi 2.20 e 2.21), e del decesso del Sig. Portillo Cáceres, che non è mai stato spiegato dallo Stato parte, il Comitato conclude che le informazioni di cui dispone rivelano la violazione dell'articolo 6 del Patto relativamente al Sig. Portillo Cáceres e agli autori della presente comunicazione.”

## 2. *La raccolta e la diffusione di informazioni relative all'ambiente*

181. La Convenzione delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (“la Convenzione di Aarhus”) è stata adottata in data 25 giugno 1998 ed è entrata in vigore in data 30 ottobre 2001. L'Italia l'ha ratificata in data 13 giugno 2001. Il preambolo del testo riconosce che un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei fondamentali diritti umani, compreso il diritto alla vita.

182. L'articolo 5 § 1, lettera c) della Convenzione di Aarhus impone a ciascuna Parte di garantire che “in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia”.

## 3. *Il principio di precauzione*

183. In virtù del principio di precauzione, sancito dall'articolo 191 del TFUE, l'incertezza relativa ai dati scientifici e tecnici disponibili non può

---

<sup>1</sup> *Portillo Cáceres c. Paraguay*, comunicazione n. 2751/2016, CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 settembre 2019.

giustificare che gli Stati ritardino l'adozione di misure effettive e proporzionate per prevenire il rischio di gravi e irreversibili danni all'ambiente (si veda *Di Sarno*, sopra citata, § 75). Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, “quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi” (sentenza del 5 maggio 1998, relativa alla causa *Regno Unito c. Commissione*, C-180/96, EU:C:1998:192, paragrafo 99; e sentenza del 5 maggio 1998 relativa alla causa *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food e Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e altri*, C-157/96, EU:C:1998:191, paragrafo 63).

184. In data 15 novembre 2017 la Corte interamericana dei diritti umani ha emesso un parere consultivo intitolato “*The Environment and Human Rights*”<sup>2</sup>. La pertinente parte conclusiva del parere consultivo recita come segue:

“Conclusione (...)”

242. Per quanto sopra esposto, in risposta al secondo e terzo quesito dello Stato richiedente, la Corte ritiene che, al fine di rispettare e garantire i diritti alla vita e all'integrità personale:

a. gli Stati abbiano l'obbligo di prevenire importanti danni all'ambiente all'interno o all'esterno del proprio territorio, conformemente ai paragrafi da 127 a 174 del presente parere.

b. Per adempiere all'obbligo di prevenzione, gli Stati devono disciplinare, vigilare e monitorare le attività svolte entro la loro giurisdizione suscettibili di produrre importanti danni ambientali; effettuare valutazioni dell'impatto ambientale qualora sussista un rischio di importanti danni ambientali; predisporre un piano di emergenza per stabilire misure e procedure di sicurezza al fine di minimizzare la possibilità di importanti disastri ambientali e attenuare ogni eventuale danno ambientale che può essersi verificato, anche se ciò è avvenuto nonostante gli interventi preventivi dello Stato, in conformità ai paragrafi da 141 a 174 del presente parere.

c. Gli Stati devono agire nel rispetto del principio di precauzione al fine di tutelare i diritti alla vita e all'integrità personale in caso di potenziali gravi o irreversibili danni all'ambiente, anche in assenza di certezza scientifica, in conformità al paragrafo del presente parere.

185. Nella causa della *Popolazione di La Oroya c. Peru*<sup>3</sup>, la Corte interamericana dei diritti umani ha ritenuto le autorità statali responsabili per non avere tutelato gli abitanti della città di La Oroya che erano stati esposti a

<sup>2</sup> Corte interamericana dei diritti umani, *State Obligations in relation to the environment in the context of the protection and guarantee of the rights to life and to personal integrity: Interpretation and scope of articles 4(1) and 5(1) in relation to articles 1(1) e 2*, Advisory Opinion OC-23/17 on the environment and human rights, 15 November 2017.

<sup>3</sup> *Causa della Popolazione di La Oroya c. Peru*, 27 novembre 2023 (Serie C n. 511).

un inquinamento tossico proveniente da un complesso metallurgico. La parte pertinente della sentenza recita come segue\*:

“207. (...) questa Corte rammenta che gli Stati devono agire in conformità al principio di precauzione al fine di impedire le violazioni dei diritti delle persone nei casi in cui vi siano indizi plausibili del fatto che un’attività potrebbe causare gravi e irreversibili danni all’ambiente, anche in assenza di certezza scientifica. Pertanto, anche in assenza di una specifica certezza scientifica, ma se sussistono elementi che consentono di presumere l’esistenza di un importante rischio per la salute delle persone in ragione dell’esposizione a elevati livelli di inquinamento ambientale, gli Stati devono adottare misure effettive nell’impedire l’esposizione a tale inquinamento. Per questo motivo, la Corte ritiene che l’assenza di una certezza scientifica in ordine ai particolari effetti che l’inquinamento ambientale può avere sulla salute delle persone non possa giustificare che gli Stati rinviino o evitino l’adozione di misure preventive, né che essa possa essere invocata quale giustificazione della mancata adozione di misure per la tutela generale della popolazione.”

## IN DIRITTO

### I. LA RIUNIONE DEI RICORSI

186. Data la similitudine dei ricorsi relativamente al loro oggetto, la Corte ritiene opportuno esaminarli congiuntamente in un’unica sentenza (articolo 42 § 1 del Regolamento della Corte).

### II. SULLA QUESTIONE PRELIMINARE: PROSECUZIONE DELL’ESAME DEL RICORSO N. 39742/14 (ARTICOLO 37 § 1, lettera a))

187. La Corte osserva che l’articolo 37 § 1 della Convenzione, nelle sue parti pertinenti, prevede:

“1. In ogni momento della procedura, la Corte può decidere di cancellare un ricorso dal ruolo quando le circostanze permettono di concludere:

(a) che il ricorrente non intende più mantenerlo; (...)

Tuttavia la Corte prosegue l’esame del ricorso qualora il rispetto dei diritti dell’uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli lo imponga.”

188. Avendo comunicato il ricorso al Governo convenuto e avendo ricevuto le sue osservazioni, in data 7 ottobre 2019 la Corte ha invitato i ricorrenti, tra cui le ricorrenti del ricorso n. 39742/14, a presentare le loro domande di equa soddisfazione entro il 18 novembre 2019. A seguito di una richiesta di proroga da parte dei ricorrenti del ricorso n. 51567/14, è stato fissato per il 20 gennaio 2020 un nuovo termine per la presentazione delle osservazioni e delle domande di equa soddisfazione. Le missive sono state

---

\*Traduzione a cura della Cancelleria della Corte.

inviata ai rappresentati dei ricorrenti, utilizzando gli indirizzi da essi indicati come i loro rispettivi indirizzi per la corrispondenza.

189. Poiché non è stata ricevuta alcuna risposta dalle ricorrenti del ricorso n. 39742/14, in data 11 febbraio 2020 la Corte ha comunicato al loro rappresentante che il termine per la presentazione delle osservazioni e delle domande di equa soddisfazione era scaduto, ma che non era pervenuta alla Corte alcuna osservazione. Egli è stato informato che, ai sensi dell'articolo 37 § 1, lettera a) della Convenzione, la mancata risposta poteva condurre la Corte a concludere che le ricorrenti non fossero più interessate a proseguire il loro ricorso e che la Corte potesse quindi cancellarlo dal ruolo. La missiva è stata inviata al rappresentante delle ricorrenti tramite il servizio di comunicazione elettronica della Corte (eComms). La missiva è stata scaricata dal rappresentante delle ricorrenti in data 13 luglio 2021. Non è stata tuttavia ricevuta alcuna risposta.

190. La Corte ritiene che, date le circostanze di cui sopra, si possa ritenere che le ricorrenti del ricorso n. 39742/14 (vale a dire le ricorrenti nn. 1-4) non intendano più proseguire il loro ricorso, ai sensi dell'articolo 37 § 1, lettera a) della Convenzione.

191. Prima di cancellare una causa, la Corte deve tuttavia esaminare se sussistano circostanze relative al rispetto dei diritti umani, come definiti nella Convenzione e nei suoi Protocolli, che impongono la prosecuzione dell'esame della causa (articolo 37 § 1 *in fine*). A tale riguardo, la Corte ritiene che l'oggetto del ricorso in esame riguardi quella che può essere considerata un'importante questione di interesse generale, in quanto concerne un fenomeno di inquinamento ambientale su vasta scala. La Corte osserva tuttavia che gli altri ricorsi riuniti al ricorso n. 39742/14 concernono il medesimo contesto fattuale e sollevano questioni giuridiche analoghe. La Corte avrà dunque la possibilità di determinare tali questioni e l'esame del merito del presente ricorso non porterebbe alcun nuovo elemento a tale riguardo. Conseguentemente, la Corte ritiene che il rispetto dei diritti umani non esiga che essa prosegua l'esame del ricorso n. 39742/14.

192. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Corte ritiene appropriato cancellare dal ruolo il ricorso n. 39742/14 (presentato dalle ricorrenti nn. 1-4).

### III. L'ECCEZIONE PRELIMINARE DEL GOVERNO

#### A. Le osservazioni formulate dalle parti

193. Il Governo ha sostenuto che la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva pronunciato due sentenze (si vedano i paragrafi 31 e 56 *supra*) che, a suo avviso, trattavano diverse questioni sollevate dai ricorrenti. Date le circostanze, ha sostenuto che dovrebbe essere precluso alla Corte di

esaminare il merito della causa e l'ha invitata a dichiarare i ricorsi irricevibili per tale motivo.

194. I ricorrenti dei ricorsi nn. 74208/14 e 21215/15 hanno contestato tale rilievo.

## **B. La valutazione della Corte**

195. La Corte esaminerà tale questione ai sensi dell'articolo 35 § 2, lettera b) della Convenzione, che recita:

“(...) 2. La Corte non accoglie alcun ricorso inoltrato sulla base dell'articolo 34, se (...)

(b) è essenzialmente identico a uno precedentemente esaminato dalla Corte o già sottoposto a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione e non contiene fatti nuovi. (...)”

196. La Corte osserva innanzitutto che quanto è in gioco è la seconda parte dell'articolo 35 § 2, lettera b) della Convenzione, che rispecchia il principio della *litis pendens*. Il suo fine è evitare una situazione in cui diversi organi internazionali trattano simultaneamente ricorsi che sono sostanzialmente identici; ciò sarebbe incompatibile con lo spirito e la lettera della Convenzione, che mira a evitare una pluralità di procedimenti internazionali relativi alle medesime cause (si veda *Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, § 119, 20 marzo 2018).

197. Per quanto riguarda il primo aspetto di tale criterio, la Corte ribadisce che un ricorso è considerato “essenzialmente identico” quando i fatti, le parti e le doglianze sono identici (si veda *Selahattin Demirtaş c. Turchia* (n. 2) [GC], n. 14305/17, § 181, 22 dicembre 2020).

198. Per quanto riguarda il secondo aspetto, ovvero se una questione sollevata in un ricorso individuale sia già stata presentata “a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione” ai sensi di tali termini come previsto dall'articolo 35 § 2, lettera b), la Corte ribadisce che il suo esame non è limitato a una verifica formale ma si estende, se necessario, ad accertare se la natura dell'organo di controllo, la procedura che esso segue e gli effetti delle sue decisioni siano tali che tale disposizione escluda la giurisdizione della Corte. In tale contesto, il fine principale dell'esame della Corte è determinare se la procedura dinanzi a tale organo possa essere considerata simile, nei suoi aspetti procedurali e nei suoi effetti potenziali, al diritto di ricorso individuale previsto dall'articolo 34 della Convenzione (si veda *Selahattin Demirtaş*, sopra citata, § 182).

199. La Corte ribadisce inoltre che una delle sue funzioni nell'esaminare i ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 34 è rendere giustizia in cause individuali e, se necessario, accordare un'equa soddisfazione (si veda *Bryan e altri c. Russia*, n. 22515/14, § 38, 27 giugno 2023).

200. Passando ai fatti del caso di specie, la Corte osserva in primo luogo che i ricorsi dinanzi alla CGUE invocati dal Governo erano stati promossi

dalla Commissione europea ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 226 del TCE e dell'articolo 260 § 2 del TFUE (si vedano i paragrafi 21, 22, 29, e 44, *supra*) e non derivavano dalla doglianza di un privato (si veda, *a contrario*, *Karoussiotis c. Portogallo*, n. 23205/08, CEDU 2011 (estratti), nella quale la ricorrente della causa dinanzi alla Corte aveva presentato i medesimi fatti e le medesime doglianze sia alla Corte che alla Commissione europea). La Corte osserva che, qualora la Commissione ritenga che uno Stato membro non abbia rispettato i suoi obblighi ai sensi del diritto dell'Unione europea, essa può proporre un ricorso per inadempimento contro tale Stato membro dinanzi alla CGUE ai sensi dell'articolo 258 del TFUE (precedente articolo 226 del TCE). Quale esito, la CGUE può pronunciare una sentenza che dichiara che lo Stato membro in questione ha violato il diritto dell'Unione europea. Qualora lo Stato membro non si conformi a tale sentenza, la Commissione, ai sensi dell'articolo 258 del TFUE (precedente articolo 228 § 2 del TCE), può proporre un ulteriore ricorso contro lo Stato membro dinanzi alla CGUE al fine dell'inflizione di sanzioni pecuniarie. Qualora la CGUE riscontri che vi è stata una violazione, ai sensi dell'articolo 260 § 3 del TFUE essa può condannare lo Stato membro interessato al pagamento di una somma forfettaria o di una penalità.

201. La Corte ha già avuto la possibilità di osservare che la constatazione di violazione da parte della CGUE obbliga meramente lo Stato membro in questione a conformarsi al diritto dell'Unione europea e non serve a risolvere cause individuali né può condurre al riconoscimento di una riparazione individuale, anche quando il procedimento è stato promosso da ricorrenti individuali (si veda *Karoussiotis*, sopra citata, § 73-74; si veda altresì, *mutatis mutandis*, *De Ciantis c. Italia* (dec.), n. 39386/10, § 32, 16 dicembre 2014).

202. Per quanto sopra esposto, la Corte ritiene che la procedura dinanzi alla CGUE invocata dal Governo non sia simile, né nei suoi aspetti procedurali né nei suoi effetti potenziali, al diritto di ricorso individuale previsto dall'articolo 34 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e non costituisca pertanto una "istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione" ai sensi dell'articolo 35 § 2, lettera b) della Convenzione.

203. Segue che alla Corte non è precluso, ai sensi di tale disposizione, l'esame del merito della presente causa e l'eccezione sollevata dal Governo deve essere rigettata.

#### IV. SULLE DEDOTTE VIOLAZIONI DEGLI ARTICOLI 2, 8 E 10 DELLA CONVENZIONE

204. Invocando gli articoli 2 e 8 della Convenzione, i ricorrenti individuali hanno lamentato che le autorità italiane erano consapevoli dell'esistenza di un rischio per le loro vite e la loro salute e per le vite e la salute dei loro congiunti deceduti, in conseguenza dello smaltimento dei

rifiuti in siti non autorizzati e dell'interramento e della combustione illegali di rifiuti pericolosi, e che tali autorità non avevano adottato adeguate misure protettive. Tutti i singoli ricorrenti hanno inoltre lamentato, ai sensi delle medesime disposizioni, l'assenza di un quadro giuridico adeguato che consentisse alle autorità di perseguire i responsabili dell'inquinamento in maniera efficace.

205. Invocando i medesimi articoli della Convenzione, le associazioni ricorrenti hanno sostenuto che le autorità erano consapevoli dell'esistenza di un rischio per le vite e la salute dei loro soci in ragione dello smaltimento dei rifiuti in siti non autorizzati e dell'interramento e della combustione illegali di rifiuti pericolosi, e che non avevano adottato adeguate misure protettive. Hanno inoltre lamentato, ai sensi delle medesime disposizioni, l'assenza di un quadro giuridico adeguato che consentisse alle autorità di perseguire i responsabili dell'inquinamento in maniera efficace.

206. Invocando gli articoli 8 e 10 della Convenzione, i ricorrenti individuali hanno sostenuto che le autorità non avevano fornito informazioni relative ai pericoli per la loro salute derivanti dall'inquinamento. Invocando l'articolo 8 della Convenzione le associazioni ricorrenti hanno sostenuto che le autorità non avevano fornito informazioni relative ai pericoli per la salute dei loro soci derivanti dall'inquinamento.

207. La Corte, essendo libera di qualificare giuridicamente i fatti della causa (si veda *Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, § 114, 20 marzo 2018), ritiene che quest'ultima doglianza relativa alla mancata comunicazione di informazioni, sollevata dai ricorrenti individuali ai sensi degli articoli 8 e 10, debba essere esaminata soltanto ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

208. Conseguentemente, le disposizioni pertinenti alle doglianze dei ricorrenti recitano come segue:

#### **Articolo 2**

“1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

- (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
- (b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;
- (c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.”

#### **Articolo 8**

“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

## **A. Sulla ricevibilità**

### *1. Sulla qualità di vittima/legittimazione ad agire*

#### **(a) Le associazioni ricorrenti**

##### *(i) Le osservazioni formulate dalle parti*

209. Il Governo ha sostenuto che al fine di soddisfare i requisiti dell'articolo 34 della Convenzione, le associazioni ricorrenti (elencate nell'Allegato I con i numeri 15, 16, 17, 18 e 19) devono essere in grado di dimostrare di essere state direttamente interessate dall'asserita violazione. Inoltre, invocando la giurisprudenza della Corte relativa alla causa *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia* (n. 35972/97, CEDU 2001-VIII), il Governo ha sostenuto che i diritti tutelati dagli articoli 8, 9 e 10 potessero essere invocati soltanto dai soci di un'associazione e non dall'associazione in quanto tale. Sulla base delle considerazioni di cui sopra, il Governo ha concluso che le associazioni ricorrenti elencate non potessero essere considerate vittime ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione. Ha inoltre sostenuto che esse non potessero agire in qualità di rappresentanti dei loro singoli soci in quanto non erano munite di procura ad agire nel loro interesse.

210. Le associazioni ricorrenti (ricorrenti nn. 15, 16, 17, 18, e 19) hanno osservato, preliminarmente, che il loro obiettivo principale riguardava la tutela dell'ambiente nelle aree della Campania interessate dal fenomeno della *Terra dei Fuochi*. Hanno inoltre sottolineato che i fondatori, gli amministratori e i soci delle associazioni risiedevano tutti in comuni interessati dal fenomeno. Le associazioni ricorrenti hanno inoltre osservato che esse avevano costantemente e pubblicamente denunciato l'inquinamento che interessava l'area e la mancata tutela delle vite dei loro soci e, più in generale, degli abitanti della Regione Campania da parte delle autorità statali. Si erano inoltre battute affinché le autorità adottassero provvedimenti, avevano sporto denunce e si erano costituite parti civili in vari procedimenti penali.

211. Le associazioni ricorrenti hanno riconosciuto che la Convenzione non prevede la possibilità di proporre un'*actio popularis*. Hanno tuttavia sostenuto che l'interesse generale che esse tentavano di difendere, specialmente se considerato alla luce della complessità del fenomeno della *Terra dei Fuochi*, non potesse essere equiparato a un'*actio popularis*.

212. Hanno infine sottolineato che nella causa *Centro per le risorse giuridiche nell'interesse di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC]

(n. 47848/08, CEDU 2014), la Corte si era convinta del fatto che, date le eccezionali circostanze di tale causa e tenendo presente la grave natura delle accuse in questione, poteva essere consentito a un'associazione di agire quale rappresentante del ricorrente, nonostante il fatto che essa non fosse munita di una procura ad agire nel suo interesse.

213. Sulla base delle considerazioni di cui sopra, le associazioni ricorrenti hanno invitato la Corte a riconoscere la loro qualità di vittime delle violazioni lamentate ai sensi degli articoli 2 e 8.

(ii) *I terzi intervenienti*

214. *Client Earth* ha osservato che, alla luce della complessità delle questioni ambientali e della competenza necessaria per affrontarle, il diritto nazionale, dell'Unione europea e internazionale riconoscono la qualità e la posizione privilegiate delle associazioni ambientaliste e la loro funzione di "organo di controllo". Le associazioni sono essenziali per dare voce alle persone che subiscono l'inquinamento ambientale, che non possiedono necessariamente la capacità tecnica, economica o giuridica indispensabile per tutelare i propri diritti.

(iii) *La valutazione della Corte*

215. I principi relativi alla qualità di vittima e, in particolare alla qualità di vittime delle associazioni, sono stati sintetizzati dalla Corte, in modo dettagliato, nella sentenza *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia* (dec.), n. 37857/14, §§ 36-41, 20 gennaio 2022.

216. La Corte ritiene che, nel valutare se le associazioni ricorrenti possano essere considerate vittime di un'asserita violazione della Convenzione, debba essere attribuita importanza alla natura del diritto convenzionale in gioco e al modo in cui esso è stato invocato dalle associazioni ricorrenti in questione (si veda, *mutatis, mutandis*, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği*, sopra citata, § 41). A tale riguardo, osserva che i diritti in questione sono gli articoli 2 e 8 e che la violazione di tali articoli sorge asseritamente, stando alle modalità di formulazione delle doglianze, dalla mancata adozione da parte dello Stato di provvedimenti per proteggere la vita e la salute dei soci delle associazioni. In ordine all'articolo 2, la Corte ha ritenuto che, per la sua natura, tale diritto non sia suscettibile di essere esercitato da un'associazione, bensì soltanto dai suoi soci (si vedano *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği*, sopra citata, § 41, e i rinvii ivi citati). La Corte ha inoltre ritenuto che sarebbe inconcepibile che l'integrità fisica, suscettibile di godimento da parte di esseri umani, possa essere attribuita a una persona giuridica (si veda *Identoba e altri c. Georgia*, n. 73235/12, § 45, 12 maggio 2015). La Corte ha inoltre sottolineato che, in linea di principio, un'associazione non può invocare

considerazioni relative alla salute per dedurre una violazione dell'articolo 8 (si veda *Greenpeace E.V. e altri c. Germania* (dec.), n. 18215/06, 12 maggio 2009). Ha inoltre ritenuto che un'associazione non possa affermare di possedere la qualità di vittima in relazione a una doglianza sollevata ai sensi dell'articolo 8 se l'asserita violazione del diritto derivava da fastidi o problemi che possono provare soltanto le persone fisiche (si veda *Asselbourg e altri c. Lussemburgo* (dec.), n. 29121/95, CEDU 1999-VI). Poiché la violazione dedotta nel caso di specie ai sensi dell'articolo 8 si sovrappone sostanzialmente a quella lamentata ai sensi dell'articolo 2, e deriva da un pericolo per la salute in ragione dell'esposizione a un fenomeno di inquinamento, che può interessare soltanto persone fisiche, la Corte ritiene che non si possa ritenere che le associazioni ricorrenti siano state "direttamente interessate" dalle asserite violazioni.

217. Quanto alla doglianza concernente la comunicazione di informazioni da parte delle autorità, la Corte osserva innanzitutto che la doglianza delle associazioni ricorrenti non concerne il fatto che non fosse stato loro concesso accesso alle informazioni esistenti, obbligo positivo del quale la Corte, a determinate condizioni, ha riconosciuto l'esistenza, e in relazione al quale le associazioni sono state considerate vittime a pieno titolo (si vedano, per esempio, sotto il profilo dell'articolo 10, *Association Burestop 55 e altri c. Francia*, nn. 56176/18 e altri 5, § 83, 1° luglio 2021 e *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria* [GC], n. 18030/11, §§ 149-156, 8 novembre 2016). La doglianza verte piuttosto sul fatto che le autorità non avessero fornito, *proprio motu*, informazioni relative ai rischi per la salute dei loro soci in relazione al fenomeno di inquinamento in questione. A tale riguardo, la Corte ha riconosciuto, in diverse cause riguardanti attività pericolose, l'esistenza di un obbligo positivo di fornire informazioni nell'ambito di misure preventive ai sensi dell'aspetto sostanziale degli articoli 2 e 8 (si vedano *Öneryıldız c. Turchia* [GC], n. 48939/99, §§ 89-90, CEDU 2004-XII; *Tătar c. Romania*, n. 67021/01, § 88, 27 gennaio 2009); e, implicitamente, *Guerra e altri c. Italia* 19 febbraio 1998, §§ 57-60, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I). Lo ha fatto, tuttavia, in relazione a persone fisiche che vivevano in prossimità di attività pericolose, per consentire loro di valutare il rischio per le loro vite, salute e integrità fisica derivante dall'esposizione a tali attività, e di compiere conseguentemente delle scelte. In tale contesto, la Corte ritiene, nuovamente (si veda il paragrafo 216 *supra*), che siano i singoli soci delle associazioni, in quanto persone fisiche, che sarebbero direttamente interessati dalla contestata mancata comunicazione di informazioni (si veda, *mutatis mutandis*, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği*, sopra citata, § 43).

218. La Corte prende atto delle osservazioni delle associazioni ricorrenti relative al ruolo svolto dalle stesse nel denunciare il fenomeno di inquinamento in questione dinanzi alle autorità governative e giudiziarie, e anche nel denunciare la mancata tutela da parte dello Stato delle vite dei loro

soci e della popolazione della Regione Campania. A tale riguardo, la Corte riconosce l'essenziale funzione delle associazioni quali organi di controllo pubblici. Inoltre, date le circostanze del caso di specie essa non tenta di mettere in discussione il contributo che le associazioni ricorrenti possono avere avuto nella sensibilizzazione e nella denuncia delle pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti che costituiscono il fenomeno della *Terra dei Fuochi*. Invero, il fondamentale ruolo svolto dalle associazioni è stato sottolineato dalla Dodicesima Commissione del Senato italiano (si veda il paragrafo 73 *supra*). Detto ciò, se un'associazione ricorrente invoca esclusivamente i diritti individuali dei suoi soci, senza dimostrare di essere stata essa stessa interessata sostanzialmente in alcun modo, non le può essere concessa la qualità di vittima ai sensi di una disposizione sostanziale della Convenzione.

219. Infine, in ordine al rilievo delle associazioni ricorrenti secondo il quale i loro soci, fondatori e amministratori risiedono tutti in comuni indicati dalle autorità interne come interessati dal fenomeno della *Terra dei Fuochi*, ed erano direttamente interessati dalla situazione in questione nel caso di specie, la Corte non è persuasa del fatto che tali persone fossero esenti dall'obbligo di adire personalmente la Corte con un ricorso. In effetti, nel caso di specie diverse persone fisiche residenti in tali comuni hanno adito personalmente la Corte con le loro doglianze. La Corte osserva inoltre che non è stato sostenuto che singoli soci delle associazioni ricorrenti fossero affetti da una vulnerabilità che impediva loro di adire personalmente la Corte con un ricorso o che fossero in altro modo impossibilitati a farlo (si veda *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği*, sopra citata, § 42).

220. La Corte riconosce che nella causa *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera* ([GC], n. 53600/20, 9 aprile 2024) essa ha recentemente riconosciuto la possibilità di concedere alle associazioni, subordinatamente ad alcune condizioni molto specifiche, la legittimazione a presentare un ricorso ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione in qualità di rappresentanti delle persone i cui diritti sono o saranno asseritamente interessati. La Corte ha tuttavia chiarito che tale riconoscimento della legittimazione delle associazioni era giustificato da “considerazioni specifiche relative al cambiamento climatico” e “dalla speciale caratteristica del cambiamento climatico quale preoccupazione comune del genere umano e dalla necessità di promuovere la condivisione intergenerazionale degli oneri in tale contesto” ed era limitato a “tale specifico contesto” (si veda *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre*, sopra citata, §§ 498-99).

221. Nel caso di specie, che chiaramente non riguarda la questione del cambiamento climatico, la Corte non può discernere alcuna altra “considerazione speciale” (si veda *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre*, sopra citata, § 475) o “circostanza eccezionale” (si veda *Centro per le risorse giuridiche nell'interesse di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 112, CEDU 2014) che potrebbe indurla a concedere alle

associazioni ricorrenti la legittimazione ad agire per conto dei propri soci, le asserite vittime dirette, senza una specifica autorizzazione in tal senso.

222. In considerazione di quanto sopra, segue che le doglianze presentate dalle associazioni ricorrenti (ricorrenti nn. 15, 16, 17, 18, e 19) ai sensi degli articoli 2 e 8 sono incompatibili *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione e devono essere rigettate in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della stessa.

**(b) I singoli ricorrenti**

(i) *Le osservazioni formulate dalle parti*

(α) Il Governo

223. L'eccezione del Governo relativa alla qualità di vittime dei ricorrenti individuali era duplice.

224. Ai sensi del primo aspetto della sua eccezione, il Governo ha contestato l'esistenza di un provato nesso causale tra le asserite violazioni della Convenzione e il danno asseritamente subito dai ricorrenti.

225. Pur sostenendo che la causa dovrebbe essere esaminata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, il Governo ha osservato che né tale disposizione, né alcuna altra disposizione della Convenzione garantiscono specificamente una tutela generale dell'ambiente in quanto tale. Secondo la giurisprudenza della Corte, un fattore cruciale per determinare se, date le circostanze di una causa, il danno ambientale abbia dato luogo alla violazione di uno dei diritti garantiti dall'articolo 8 è costituito dalla sussistenza di effetti pregiudizievoli per la vita privata o familiare di una persona, e non semplicemente dal deterioramento generale dell'ambiente (ha rinviato alle cause *Fadeyeva c. Russia*, n. 55723/00, § 88, CEDU 2005-IV, *Di Sarno e altri c. Italia*, n. 30765/08, § 80, 10 gennaio 2012; e *Cordella e altri c. Italia*, nn. 54414/13 e 54264/15, § 100, 24 gennaio 2019).

226. Secondo il Governo, la Corte doveva determinare se sussisteva un nesso causale tra le attività inquinanti lamentate e le ripercussioni negative per i ricorrenti. Ha inoltre sostenuto che il nesso causale tra la contaminazione ambientale e l'impatto negativo sulla vita delle persone non potesse essere presunto soltanto sulla base delle affermazioni dei ricorrenti, ma dovesse essere dimostrato in modo inoppugnabile mediante chiare prove scientifiche. Secondo il Governo, i ricorrenti non avevano fornito prove di un nesso causale scientificamente dimostrato tra l'esposizione ai siti contaminati e l'insorgenza del tumore. A tale proposito, il Governo ha sostenuto che, in caso di patologie multifattoriali, non potesse essere esclusa l'influenza determinante di altri fattori di rischio, pertanto la sussistenza di un nesso causale non poteva essere stabilita con certezza.

227. In ordine al secondo aspetto dell'eccezione, il Governo ha osservato che in relazione ad alcuni ricorrenti (elencati con i numeri 9, 14, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, e 34 dell'Allegato I), le asserite vittime dirette o i congiunti

deceduti delle asserite vittime indirette avevano risieduto in comuni non compresi nell'area che esso denominava *Terra dei Fuochi*, la cui estensione geografica era stata circoscritta da direttive interministeriali (si veda il paragrafo *supra*). Secondo il Governo, ciò dovrebbe indurre la Corte a concludere che i ricorrenti elencati difettavano della qualità di vittima di cui all'articolo 34 della Convenzione.

(β) I ricorrenti

– *I ricorsi nn. 74208/14 e 21215/15*

228. I ricorrenti hanno rinviato al progetto “*Sentieri*” (si vedano i paragrafi 57 e 83 *supra*), che segnalava gli elevati tassi di mortalità per alcuni tumori e una forte incidenza di malformazioni congenite alla nascita in alcuni comuni della *Terra dei Fuochi*. Hanno sottolineato che, secondo gli studi del progetto *Sentieri*, i tumori più comuni erano quelli del fegato, dello stomaco e del polmone. Hanno sottolineato anche che lo studio aveva constatato un eccesso di ricoveri per tumore tra i bambini nel primo anno di vita. I ricorrenti hanno preso atto delle conclusioni degli studi secondo le quali tra i vari fattori di rischio che potevano avere contribuito a causare tali patologie vi era l'esposizione a una combinazione di inquinanti ambientali che potevano essere rilasciati dai siti di smaltimento illegale di rifiuti pericolosi e/o dalla combustione incontrollata di rifiuti pericolosi e di rifiuti solidi urbani.

229. I ricorrenti hanno rinviato anche all'aggiornamento dello studio “*Sentieri*” del 2019 (si veda il paragrafo 83 *supra*), che aveva rivelato un eccesso di mortalità in entrambi i generi, rispetto alla media regionale; un eccesso di tumori epatici era stato osservato in entrambi i generi sia quale causa di decesso che quale diagnosi di ospedalizzazione, un eccesso di tumore del seno e un eccesso di ricoveri ospedalieri per linfoma non-Hodgkin nei bambini, e un eccesso di tumore dello stomaco e del colon-retto nell'area oggetto dello studio (il litorale domizio-flegreo). I ricorrenti hanno sottolineato che, secondo gli autori dello studio, alcune di tali patologie potevano essere associate all'esposizione ai PBC e alla diossina. Hanno infine citato la raccomandazione dello studio secondo la quale dovevano essere attuati con urgenza programmi di bonifica e dovevano essere immediatamente bloccate tutte le pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti.

230. I ricorrenti hanno inoltre rinviato alla constatazione di eccessi di tassi di mortalità nella *Terra dei Fuochi* contenuta nello studio dell'OMS del 2007 (si veda il paragrafo 21 *supra*).

231. I ricorrenti hanno infine invocato le conclusioni di uno studio pubblicato sul *Journal of Cellular Physiology* nel dicembre del 2019, nel quale gli autori avevano analizzato i livelli ematici di metalli pesanti tossici e di inquinanti organici persistenti in pazienti affetti da diversi tipi di tumore residenti in differenti comuni delle province di Napoli e Caserta, confrontandoli con individui sani, e avevano osservato elevate concentrazioni

di metalli pesanti nel sangue delle persone residenti in alcuni comuni, tra cui il comune di Giugliano, dove era stata documentata la presenza di siti di smaltimento illegale di rifiuti (si veda il paragrafo 95 *supra*).

232. Dal punto di vista dei ricorrenti, le prove scientifiche contenute negli studi citati dovevano essere considerate una conferma del nesso tra le pratiche illegali di gestione dei rifiuti e l'incidenza dei tumori nel territorio della *Terra dei Fuochi*. L'inquinamento al quale erano stati esposti costituiva pertanto una minaccia per la vita dei ricorrenti. Esso aveva avuto conseguenze dannose per il benessere dei ricorrenti e, dato che non erano state adottate misure appropriate, continuava ad avere tali conseguenze.

233. In ordine a quelli di loro che non avevano sviluppato una particolare patologia, i ricorrenti hanno sostenuto che la loro qualità di vittime non potesse essere esclusa, purché dimostrassero un aumento del rischio di sviluppare una malattia mortale. A tale riguardo, invocando, *inter alia*, le sentenze della Corte relative alle cause *Budayeva e altri* (sopra citata) e *Kolyadenko e altri* (sopra citata), i ricorrenti hanno sostenuto che l'articolo 2 fosse applicabile non soltanto ai casi in cui determinati atti o omissioni da parte dello Stato avevano condotto a un decesso, ma anche a situazioni in cui, sebbene un ricorrente fosse sopravvissuto, sussisteva chiaramente un pericolo per la sua vita.

234. In ordine al secondo aspetto dell'eccezione del Governo, il fatto che i comuni interessati dallo sversamento e dalla combustione illegali di rifiuti fossero stati individuati ufficialmente dalle direttive interministeriali citate dal Governo non implicava, secondo i ricorrenti, che i comuni limitrofi non fossero interessati dal medesimo fenomeno. A sua volta, ciò comportava che non si dovesse escludere la qualità di vittime dei ricorrenti residenti in comuni non compresi nelle direttive.

235. I ricorrenti hanno sostenuto che gli elenchi dei comuni contenuti nella direttiva interministeriale non potessero essere considerati esaustivi. Hanno inoltre sottolineato che i ricorrenti che non vivevano nei comuni ufficialmente riconosciuti risiedevano in quelli confinanti con essi, o al di là di un ponte, o di una strada di distanza da essi. I ricorrenti hanno sottolineato che alcuni comuni erano delle "enclavi", in quanto non figuravano nell'elenco ufficiale, ma erano circondati da tutte le parti da comuni individuati nelle direttive interministeriali. Hanno presentato una carta topografica a sostegno dei loro rilievi. A loro avviso, il fatto che tra il 2013 e il 2015 dei comuni fossero stato aggiunti all'elenco, forniva un'ulteriore prova del fatto che il territorio della *Terra dei Fuochi* non fosse statico. In conclusione, hanno sostenuto che non sarebbe logico escludere la possibilità che la combustione illecita di rifiuti tossici non avesse mai interessato le comunità residenti nelle "enclavi" registrate sulla carta topografica. Hanno osservato che i ricorrenti nn. 27, 30, 31, 32, e 33 vivevano in comuni confinanti con comuni compresi nel perimetro ufficiale della *Terra dei Fuochi*.

236. Hanno inoltre sottolineato che la ricorrente n. 26 viveva in un comune situato nell'area litorale vesuviana, che comprendeva diversi comuni, tre soltanto dei quali erano stati inseriti formalmente nel territorio della *Terra dei Fuochi*. Detto ciò, undici di tali comuni erano stati aggiunti, a decorrere dal 2013, all'elenco dei "siti di interesse nazionale" (si veda il paragrafo 20 *supra*) che necessitavano di bonifica. I ricorrenti hanno inoltre sottolineato che la sezione dell'aggiornamento dello studio "*Sentieri*" al 2019 che si concentrava sull'area litorale vesuviana (si veda il paragrafo 83 *supra*) aveva rivelato eccessi di tassi di mortalità per tutte le principali cause di decesso, in entrambi i generi, rispetto alla media regionale. Sulla base delle suddette considerazioni, i ricorrenti hanno sostenuto che sarebbe artificioso escludere la ricorrente n. 26.

237. In generale, per quanto riguarda la contaminazione ambientale, i ricorrenti hanno sostenuto che fosse difficile definire confini precisi. A titolo di esempio, hanno sottolineato che i contaminanti presenti nel suolo potevano essere trasferiti nell'acqua. Quanto ai roghi, i ricorrenti hanno affermato che non poteva essere escluso che i fumi tossici rilasciati dall'incenerimento illecito di rifiuti in un comune potessero raggiungere i comuni limitrofi. Hanno inoltre sottolineato, senza ulteriore elaborazione, che le persone che non risiedevano formalmente nei comuni della *Terra dei Fuochi* potevano trascorrere del tempo in tali zone, per esempio per lavoro.

– *Il ricorso n. 51567/14*

238. I ricorrenti hanno osservato che i ricorrenti nn. 7, 10, 11, 12 e 14 erano tutti affetti da patologie che, hanno sostenuto, potevano essere collegate al diffuso inquinamento nel contesto del fenomeno della *Terra dei Fuochi*. Hanno precisato che il Sig. Cannavacciuolo (ricorrente n. 5 nell'Allegato I) era risultato contaminato dalla diossina nel 2007 e aveva presentato una documentazione in tal senso.

239. Hanno dissentito dall'affermazione del Governo secondo la quale le persone non affette da una grave patologia non dovrebbero essere considerate vittime delle violazioni lamentate. Hanno sostenuto che il fenomeno della *Terra dei Fuochi* esponeva tutte le persone residenti nelle zone interessate a un rischio reale e immediato per la loro salute, a prescindere dalla circostanza che essi avessero sviluppato o meno una patologia. Tali ricorrenti, come quelli dei ricorsi nn. 74208/14 e 21215/15, hanno sottolineato particolarmente uno studio pubblicato nel dicembre del 2019 (si veda il paragrafo 95 *supra*); a loro avviso, le sue conclusioni corroboravano la tesi che essi erano stati ed erano tuttora esposti all'inquinamento ambientale.

240. In ordine al secondo aspetto dell'eccezione del Governo, i ricorrenti hanno sottolineato che le ricorrenti nn. 9 e 14 avevano sempre vissuto in comuni che non facevano parte dell'area formalmente individuata della *Terra dei Fuochi*, pur essendo circondati da comuni che ne facevano parte. I

ricorrenti hanno rinviato alla relazione della Dodicesima Commissione del Senato del 2018, che affermava che l'elenco dei comuni che la legislazione e i decreti individuavano come facente parte della *Terra dei Fuochi* era stato redatto sulla base di presunzioni; ciò non doveva essere considerato implicare che alcune aree che non figuravano in tale elenco non fossero interessate dal fenomeno dell'inquinamento (si veda il paragrafo 73 *supra*).

(ii) *Le osservazioni formulate dai terzi intervenienti*

241. Il Prof. F. Bianchi ha fornito una rassegna della letteratura scientifica relativa alle possibili ripercussioni delle pratiche illegali di gestione dei rifiuti sulla salute umana nella Regione Campania. Ha sottolineato, tra le altre ricerche, uno studio di biomonitoraggio i cui risultati erano stati pubblicati nel 2014 (si veda il paragrafo 51 *supra*) e ha messo in evidenza che la letteratura esistente in materia aveva rivelato patologie che colpivano le persone che vivevano in aree caratterizzate da pratiche illegali di gestione dei rifiuti, sia in comuni compresi nel perimetro ufficiale della *Terra dei Fuochi*, che in comuni limitrofi al di fuori dei confini definiti ufficialmente. A tale riguardo, ha osservato che anche le persone non affette da una particolare patologia avrebbero dovuto essere considerate vulnerabili, in quanto erano state esposte a inquinanti ambientali riconosciuti pericolosi per la salute umana, e avevano quindi una più elevata probabilità di esiti sanitari avversi.

242. Il Sig. D'Alisa e il Prof. Armiero hanno sostenuto che il fenomeno della *Terra dei Fuochi* non fosse limitato a un perimetro ben definito e si stia, al contrario, espandendo. Hanno presentato una carta topografica che mostrava il comune di Casavatore, che non era compreso nell'elenco ufficiale della *Terra dei Fuochi*, ma che era circondato da tutte le parti da comuni riconosciuti ufficialmente. Hanno sostenuto che sarebbe irrealistico escludere la possibilità che la combustione illecita di rifiuti non avesse interessato le persone che vivevano in comuni come Casavatore. Hanno inoltre osservato che la contaminazione del suolo si trasferiva facilmente all'acqua, interessando pertanto potenzialmente aree molto più ampie.

243. *Client Earth* ha osservato che, ai sensi dei principi del diritto ambientale, non dovrebbe essere esclusa l'applicabilità dell'articolo 2 in relazione a persone che non avevano ancora sviluppato una specifica patologia, purché esse potessero dimostrare un aumento del rischio di sviluppare una malattia mortale. A tale riguardo, ha sottolineato che la Corte aveva precedentemente ritenuto che l'articolo 2 contemplasse non soltanto situazioni in cui determinati atti o omissioni da parte dello Stato avevano dato luogo a un decesso, ma anche situazioni in cui, benché il ricorrente fosse sopravvissuto, sussisteva chiaramente un rischio per la sua vita, e che l'articolo 2 potesse essere invocato da persone che affermavano che vi fosse un rischio per la loro vita, anche se tale rischio non si era ancora materializzato, quando la Corte era persuasa che vi fosse stato un grave

pericolo per le loro vite. Ha rinviato, in particolare, alla causa *Kolyadenko e altri c. Russia* (nn. 17423/05 e altri 5, 28 febbraio 2012).

244. Secondo *Client Earth*, le persone che erano esposte a notevoli livelli di inquinamento ambientale erano soggette a una minaccia per la loro vita ai fini dell'articolo 2, anche se la minaccia non si era ancora concretizzata. Ha inoltre sostenuto che le persone dovrebbero potere invocare l'articolo 2 quando l'assenza di prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento ambientale da parte dello Stato aveva comportato un notevole rischio che tali persone sviluppassero una grave malattia, anche qualora vi fosse ancora un'incertezza scientifica riguardo al se e al quando tale rischio si sarebbe materializzato.

(iii) *La valutazione della Corte*

245. La Corte ritiene che il primo aspetto dell'eccezione sollevata dal Governo in ordine alla qualità di vittime dei ricorrenti che sono persone fisiche sia strettamente connesso alla sostanza delle doglianze dei ricorrenti. Unisce pertanto tale questione al merito.

246. Passando al secondo aspetto dell'eccezione, la Corte ribadisce in primo luogo che tre direttive interministeriali avevano delimitato la cosiddetta zona della *Terra dei Fuochi*, che comprendeva 90 comuni nelle province di Napoli e Caserta interessati da pratiche di smaltimento dei rifiuti illegali (si veda il paragrafo 7 *supra*). La Corte osserva inoltre che il Governo, nelle sue osservazioni, denomina tali comuni i comuni della *Terra dei Fuochi*, e le persone che vivono in essi i residenti nella *Terra dei Fuochi*. La sua eccezione riguarda soltanto i ricorrenti residenti o i cui congiunti defunti erano residenti al di fuori dei comuni precedentemente descritti come comuni della *Terra dei Fuochi*.

247. La Corte prende atto, in primo luogo, dell'affermazione della Commissione del Senato, invocata dai ricorrenti, secondo la quale l'elenco dei comuni individuati nei pertinenti strumenti legislativi era stato redatto sulla base di presunzioni, che non significava che alcune aree non comprese in tale elenco non fossero interessate dal fenomeno dell'inquinamento (si veda il paragrafo 73 *supra*). Pur non mettendo in dubbio i fondamenti presuntivi della delimitazione dell'area geografica in questione, la Corte ritiene che le autorità interne fossero indubbiamente in possesso di prove e informazioni pertinenti che le avevano condotte a selezionare i comuni in questione e che non spetti alla Corte mettere in discussione tale valutazione, che le autorità erano più idonee a compiere.

248. La Corte prende anche atto del rilievo presentato da alcuni ricorrenti e terzi intervenienti secondo il quale l'inquinamento atmosferico derivante dall'incenerimento e dai contaminanti rilasciati nei corsi d'acqua può attraversare i confini tra comuni. Essa prende anche atto delle osservazioni secondo le quali alcuni comuni non compresi nell'elenco ufficiale confinano, e in alcuni casi sono circondati, da comuni compresi nell'elenco, e che alcuni

altri comuni, non compresi nell'elenco, erano tuttavia compresi tra i cosiddetti "siti di interesse nazionale" (si veda il paragrafo 120 *supra*) che necessitavano di bonifica. Pur prendendo atto di tali rilievi, la Corte ritiene di non disporre di prove sufficienti che le consentano di concludere che i ricorrenti interessati vivessero, o che i loro congiunti avessero vissuto, in zone interessate dal fenomeno dell'inquinamento in questione nel caso di specie.

249. Conseguentemente, la Corte ritiene che le doglianze presentate dai ricorrenti nn. 9, 14, 26, 27, 28, 30, 31, 32, e 33, che non hanno risieduto, o i cui congiunti non hanno risieduto nei comuni elencati nelle pertinenti direttive interministeriali (si veda il paragrafo 7 *supra*), siano incompatibili *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione e debbano essere rigettate in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della stessa.

250. In ordine al ricorrente n. 34, la Corte osserva che egli aveva risieduto fino al 2002 in uno dei comuni elencati (si veda l'Allegato I) ma che aveva cessato di risiedervi al momento della presentazione del ricorso alla Corte. Per questo motivo, la Corte ritiene più opportuno esaminare se sia stato rispettato il termine semestrale in relazione alle doglianze presentate da tale ricorrente (si vedano i paragrafi 284-295 *infra*).

#### 4. *Sul mancato esaurimento delle vie di ricorso interne*

##### (a) **Le osservazioni formulate dalle parti**

###### (i) *Il Governo*

251. Il Governo ha sostenuto che i ricorrenti non avevano esaurito diverse vie di ricorso che erano, a suo avviso, esperibili ed effettive al momento della presentazione dei ricorsi.

252. In primo luogo, i ricorrenti avrebbero potuto proporre un'azione risarcitoria ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile e dell'articolo 185 del codice penale nei confronti dei responsabili dello smaltimento illegale dei rifiuti.

253. Secondo il Governo tutti i ricorrenti avrebbero potuto promuovere ricorsi nei confronti delle autorità locali e centrali per lamentare le omissioni relative allo smaltimento dei rifiuti e all'inquinamento ambientale. Per corroborare i suoi rilievi in ordine all'effettività di tale rimedio, il Governo ha rinviato a quattro sentenze emesse dal Tribunale di Roma (si veda il paragrafo 138 *supra*).

254. Il Governo ha affermato che i ricorrenti avrebbero potuto costituirsi parti civili nei procedimenti penali. Il Governo ha osservato che tale forma di riparazione era pertinente in particolare in relazione a un ricorrente, il Sig. Cannavacciuolo (il ricorrente n. 5), in quanto egli si era costituito nei procedimenti penali nei confronti delle persone individuate come responsabili dello smaltimento illegale dei rifiuti nel comune di Acerra. Il fatto che in un procedimento nel quale il Sig. Cannavacciuolo era parte fosse stato disposto il non luogo a procedere in ragione della scadenza dei termini di prescrizione

previsti dalla legge non escludeva la possibilità per le parti lese di presentare la loro richiesta di risarcimento ai tribunali civili. A tale riguardo il Governo ha richiamato l'attenzione della Corte su un procedimento penale nel quale era stato riconosciuto il diritto delle parti civili, tra cui il Sig. Cannavacciuolo (il ricorrente n. 5), al risarcimento (si vedano i paragrafi 148-151 *supra*).

255. Il Governo ha inoltre sostenuto che i ricorrenti non si fossero avvalsi della procedura di denuncia prevista dagli articoli 309 e 310 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (si veda il paragrafo 137 *supra*). Mediante tale rimedio, associato, se necessario, alla successiva presentazione di un appello avverso l'inerzia delle amministrazioni competenti, i ricorrenti avrebbero potuto ottenere l'adozione, da parte del Ministero dell'ambiente, delle misure necessarie a prevenire o a ridurre il danno ambientale. A sostegno della sua affermazione, il Governo ha citato la sentenza n. 676 dell'8 febbraio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania (si veda il paragrafo 139 *supra*).

256. Il Governo italiano ha infine sostenuto che i ricorrenti avrebbero potuto avviare una "azione collettiva contro la pubblica amministrazione" ai sensi della legge 4 marzo 2009, n. 15, come attuata dal decreto legislativo 20 dicembre 2009 n. 198 (si veda il paragrafo 137 *supra*). A tale riguardo, il Governo ha citato la giurisprudenza di diversi tribunali amministrativi regionali che aveva chiarito la portata dell'azione amministrativa in questione (si vedano i paragrafi 140-142 *supra*). Il Governo ha inoltre formulato una dichiarazione generale secondo la quale nella causa *Viviani c. Italia* (dec.) (n. 9713/13, § 11, 25 marzo 2015), la Corte aveva dichiarato un ricorso irricevibile per il mancato esaurimento della via di ricorso in questione.

257. In conclusione, e invocando la giurisprudenza della Corte relativa alla causa *De Ciantis* (sopra citata), il Governo ha osservato che l'esistenza di meri dubbi da parte dei ricorrenti circa le prospettive di successo di un particolare ricorso non costituiva un motivo valido per non esaurire tale ricorso.

(ii) *I ricorrenti*

(α) *I ricorsi nn. 74208/14 e 21215/15*

258. I ricorrenti hanno ribadito che, in conformità alla sua giurisprudenza consolidata, la Corte deve tenere realisticamente conto non soltanto dei ricorsi formali disponibili nell'ordinamento giuridico interno, bensì anche del contesto giuridico e politico generale in cui essi operavano.

259. Hanno sostenuto che nessuno dei rimedi elencati dal Governo avrebbe potuto fornire una risposta adeguata alle violazioni lamentate. Hanno ribadito che non chiedevano una riparazione economica e che le loro doglianze vertevano sull'annosa mancata protezione da parte delle autorità della loro salute e dell'ambiente e sulla mancata riduzione delle conseguenze dell'inquinamento. Hanno inoltre dichiarato che il fenomeno

dell'inquinamento persisteva. Hanno sottolineato, in particolare, le loro doglianze in ordine all'inadeguatezza delle misure adottate per bonificare il territorio in questione.

260. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, e rilevando la mancata presentazione da parte del Governo di precedenti giurisprudenziali pertinenti, i ricorrenti hanno sostenuto che nessuna azione penale, civile o amministrativa avrebbe consentito loro di ottenere una decisione giudiziaria che fornisse una soluzione complessiva del problema dell'inquinamento che interessava la zona in cui vivevano. Hanno invocato le conclusioni della Corte nella causa *Cordella* (sopra citata, §§ 121-127).

261. Passando specificamente all'affermazione del Governo secondo la quale i ricorrenti avrebbero potuto promuovere un'azione risarcitoria dinanzi ai tribunali civili, hanno osservato che una decisione favorevole non avrebbe dato luogo alla rimozione dei rifiuti o alla bonifica delle aree interessate. Detto ciò, i ricorrenti ritenevano che in ogni caso il Governo non avesse dimostrato che tale ricorso avrebbe offerto loro ragionevoli prospettive di successo. Quanto alle sentenze del Tribunale di Roma presentate dal Governo, hanno osservato che esse non riguardavano il territorio della *Terra dei Fuochi* ed erano procedimenti finalizzati a ottenere uno specifico risarcimento. Inoltre, le cause riguardavano un'area ben definita, la Valle del fiume Sacco, in relazione alla quale era stato dichiarato lo stato di emergenza, cosa che non era avvenuta per i comuni della *Terra dei Fuochi*. Pertanto, secondo i ricorrenti, le cause citate dal Governo non erano pertinenti ai fini del caso di specie.

262. In ordine ai ricorsi amministrativi, i ricorrenti hanno sottolineato che il Governo non aveva presentato una giurisprudenza in cui i tribunali interni avevano disposto la bonifica delle aree in esame. In particolare, in ordine al meccanismo di denuncia previsto dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (si veda il paragrafo 135 *supra*), i ricorrenti hanno sottolineato che, ai sensi di tale disposizione, le persone potevano meramente invitare il Ministro dell'ambiente ad adottare dei provvedimenti. Hanno sottolineato che il Ministro dell'ambiente non aveva alcun obbligo di farlo. Sulla base delle considerazioni di cui sopra, e invocando un'analoga conclusione cui la Corte era pervenuta nella causa *Di Sarno* (sopra citata, § 89), i ricorrenti hanno sostenuto che il rimedio in questione non costituiva un ricorso effettivo ai fini dell'articolo 35 della Convenzione.

263. Infine, in ordine all'azione collettiva pubblica ai sensi della legge n. 15 del 2009 e del decreto legislativo n. 189 del 2009, i ricorrenti ritenevano che essa non avesse alcuna rilevanza nel caso di specie.

(β) Il ricorso n. 51567/14

264. I ricorrenti hanno sostenuto che non vi fosse alcun effettivo rimedio penale, civile o amministrativo disponibile per loro in relazione alle loro

doglianze. I ricorrenti hanno sottolineato che le loro doglianze erano incardinate sull'inadeguatezza delle misure di protezione adottate dalle autorità in risposta al problema dell'inquinamento, come la bonifica delle aree inquinate.

265. In ordine all'affermazione del Governo secondo la quale i ricorrenti avrebbero potuto adire i tribunali civili con un'azione risarcitoria, essi hanno osservato preliminarmente che la Corte aveva già rigettato un'analoga eccezione nella causa *Di Sarno* (sopra citata, § 87), in relazione alla cosiddetta crisi dei rifiuti in Campania. Benché una simile azione avrebbe potuto teoricamente dare luogo alla concessione di un risarcimento, essa non avrebbe affrontato adeguatamente il fenomeno dell'inquinamento su vasta scala che era il nocciolo delle doglianze dei ricorrenti. Anche assumendo che un risarcimento pecuniario avesse costituito un risarcimento appropriato, i ricorrenti hanno sostenuto che il Governo non aveva dimostrato che il rimedio specificato avrebbe offerto ai ricorrenti ragionevoli prospettive di successo. I ricorrenti hanno ritenuto che il Governo si fosse limitato a fornire copie di sentenze relative ad azioni civili instaurate da alcuni proprietari di terreni agricoli nella regione Lazio. Esso, tuttavia, non ha presentato alcuna decisione di un tribunale civile che avesse riconosciuto un risarcimento a persone che vivevano nelle aree interessate dal fenomeno della *Terra dei Fuochi*.

266. In ordine al meccanismo di denuncia previsto dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (si veda il paragrafo 135 *supra*), i ricorrenti hanno sottolineato che, ai sensi di tale disposizione, soltanto il Ministro dell'ambiente poteva chiedere il risarcimento del danno ambientale e gli individui potevano meramente invitare il Ministro a instaurare un procedimento giudiziario. Rinviano alla causa *Di Sarno* (sopra citata, § 89), i ricorrenti hanno sostenuto che il rimedio in questione non potesse costituire un rimedio effettivo ai fini dell'articolo 35 della Convenzione.

267. Infine, i ricorrenti non hanno accettato che un'azione pubblica collettiva ai sensi della legge n. 15 del 2009 e del decreto legislativo n. 189 del 2009 (si veda il paragrafo 137 *supra*) fosse un rimedio che doveva essere esaurito. Hanno ritenuto che tale rimedio fosse finalizzato ad assicurare che le autorità pubbliche rispettassero i loro obblighi nei confronti dei consumatori e riguardasse il riesame giudiziario della qualità dei servizi forniti dalle autorità pubbliche. Hanno sostenuto che, in ogni caso, tale via di ricorso non avrebbe condotto alla bonifica delle aree inquinate.

**(b) Le osservazioni formulate dai terzi intervenienti**

268. *Macro Crimes* ha invitato la Corte a tenere presente la complessità e la natura peculiare del cosiddetto fenomeno della *Terra dei Fuochi* nell'esaminare la questione delle vie di ricorso interne. Secondo gli intervenienti, tale complessità derivava da diversi fattori: la sua durata pluridecennale, la natura seriale delle attività illegali, le diverse modalità delle

pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti (abbandono, sversamento, interrimento, e combustione delle diverse tipologie di rifiuti, compreso dei rifiuti pericolosi o speciali, la cui composizione chimica era altamente variabile), l'interazione tra i reati ambientali e la corruzione, la sua natura diffusa, l'entità della contaminazione, e, infine, la pluralità delle fonti di inquinamento presenti in vaste porzioni della Regione Campania.

**(c) La valutazione della Corte**

269. La Corte ribadisce che l'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne esige che un ricorrente faccia un uso normale dei ricorsi disponibili e sufficienti in relazione alle sue doglianze ai sensi della Convenzione. L'esistenza dei rimedi in questione deve essere sufficientemente certa non soltanto teoricamente bensì anche praticamente, diversamente essi difetterebbero della necessaria accessibilità ed effettività (si vedano *Vučković e altri c. Serbia* [GC], n. 17153/11, § 71, 25 marzo 2014; e *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Svizzera* [GC], n. 21881/20, §§ 138-143, 27 novembre 2023). Per essere effettivo, un rimedio deve essere in grado di riparare direttamente la situazione contestata e deve offrire ragionevoli prospettive di successo (si vedano *Balogh c. Ungheria*, n. 47940/99, § 30, 20 luglio 2004; e *Sejdovic c. Italia* [GC], n. 56581/00, § 46, CEDU 2006-II).

270. Non vi è, tuttavia, alcun obbligo di esperire rimedi inadeguati o inefficaci (si vedano *Akdivar e altri c. Turchia*, 16 settembre 1996, § 67, *Reports* 1996-IV e *Vučković e altri*, sopra citata, § 73).

271. La Corte ribadisce inoltre la sua giurisprudenza costante, secondo la quale un ricorso a un'autorità superiore che non conferisce alla persona che lo presenta un diritto personale all'esercizio da parte dello Stato dei suoi poteri di controllo non può essere considerato un rimedio effettivo ai fini dell'articolo 35 della Convenzione (si vedano *Horvat c. Croazia*, n. 51585/99, § 47, CEDU 2001-VIII; *Belevitskiy c. Russia*, n. 72967/01, § 59, 1° marzo 2007; e, *mutatis mutandis*, *Petrella c. Italia*, n. 24340/07, §§ 28-29, 18 marzo 2021).

272. In ordine all'onere della prova, la Corte ribadisce che spetta al Governo che sostiene il mancato esaurimento convincere la Corte che un rimedio fosse effettivo, disponibile in teoria e in pratica al momento pertinente. Una volta soddisfatto tale onere, spetta al ricorrente dimostrare che il rimedio indicato dal Governo sia stato effettivamente esaurito, o fosse per qualche motivo inadeguato e inefficace nelle particolari circostanze del caso, o che sussistessero circostanze speciali che lo assolvevano da tale obbligo (si vedano, tra numerosi altri precedenti, *Akdivar e altri*, sopra citata, § 68; *Demopoulos e altri c. Turchia* (dec.) [GC], nn. 46113/99 et al., § 69, CEDU 2010; *McFarlane c. Irlanda* [GC], n. 31333/06, § 107, 10 settembre 2010; e *Vučković e altri*, sopra citata, § 77).

273. La Corte ritiene, innanzitutto, che i rimedi finalizzati a concedere un risarcimento economico, come un'azione risarcitoria ai sensi del codice civile

italiano, non possano essere considerati adeguati in relazione alle doglianze dei ricorrenti. La Corte osserva che i ricorrenti lamentano una situazione persistente di inquinamento diffuso e l'annosa mancata adozione da parte dello Stato di misure finalizzate non soltanto a impedire tale inquinamento bensì anche a ridurre le conseguenze, come la bonifica delle zone inquinate e la rimozione dei rifiuti. Segue che tali rimedi non sarebbero in grado di affrontare direttamente importanti aspetti delle doglianze dei ricorrenti. Osserva a tale riguardo che l'esito dei procedimenti civili cui ha rinviato il Governo è stata la concessione di un risarcimento ai ricorrenti (si veda il paragrafo 138 *supra*).

274. In ordine alla possibilità di presentare una denuncia al Ministero dell'ambiente ai sensi dell'articolo 309 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (si veda il paragrafo 135 *supra*), la Corte osserva che tale via di ricorso non rappresenta altro che la presentazione di informazioni a un organo di controllo con un invito a utilizzare i suoi poteri, ma che la piena discrezionalità sull'uso di tali poteri rimane al Ministero. Infatti, se la competente autorità amministrativa rimane inattiva, la portata del riesame dei tribunali amministrativi è limitata a verificare se il Ministero dell'ambiente abbia adempiuto il suo obbligo di rispondere a una denuncia, senza alcun impatto sulla sfera della discrezionalità del Ministro circa la giustificazione o meno delle misure richieste dalla persona che sporto denuncia. In considerazione di quanto sopra, la Corte conclude che il meccanismo di denuncia citato dal Governo non fornisce alla persona che lo utilizza un diritto personale all'esercizio da parte dello Stato dei suoi poteri di controllo e non può essere considerato un ricorso effettivo.

275. Anche assumendo che il rimedio in questione fosse effettivo, la Corte sottolinea che il Governo non ha fornito un esempio di un denunciante che sia effettivamente riuscito a ottenere delle misure di protezione ambientale utilizzando la procedura in questione. In effetti, la Corte osserva che l'unica decisione prodotta dal Governo in relazione a tale meccanismo di denuncia riguarda la mancata risposta del Ministro dell'ambiente, in modo tempestivo, a una denuncia presentata ai sensi delle disposizioni pertinenti. In tale decisione, il Tribunale amministrativo della Campania aveva ordinato al Ministero dell'ambiente di fornire una risposta ai ricorrenti entro un termine specifico (si veda il paragrafo 139 *supra*). Nel farlo, esso aveva sottolineato che il Ministero conservava la piena discrezionalità riguardo alla possibilità di adottare un provvedimento in ordine al danno segnalato. Non è stata fornita dal Governo alcuna informazione riguardo al concreto esito di tale decisione, che è stata emessa nel 2012.

276. In ordine alla possibilità di presentare un'azione collettiva pubblica ai sensi del decreto legislativo n. 198 del 2009 (si veda il paragrafo 137 *supra*), il Governo ha effettuato una dichiarazione generica secondo la quale nella causa *Viviani*, sopra citata, la Corte aveva dichiarato il ricorso irricevibile per il mancato esaurimento del rimedio in questione. La Corte

osserva tuttavia che nel caso di specie il Governo si è limitato a dichiarare che esisteva tale via di ricorso e ha sottolineato diversi principi interpretativi generali elaborati dai tribunali amministrativi riguardo alla sua portata (si vedano i paragrafi 140-142 *supra*) senza, tuttavia, spiegare come avrebbe funzionato in pratica tale rimedio e come sarebbe stato in grado di rispondere alle doglianze dei ricorrenti. La Corte sottolinea inoltre che la giurisprudenza interna citata a tale proposito dal Governo concerne la mancata adozione di specifici atti amministrativi relativi al versamento di indennità lavorative a dipendenti pubblici nel settore dell'istruzione, l'adozione da parte di un comune di una carta della qualità dei servizi, e il rilascio di permessi di soggiorno (si vedano i paragrafi 140-142 *supra*). Non è stato spiegato in quale modo tali casi sarebbero pertinenti alla situazione lamentata nel caso di specie. In considerazione di quanto sopra, il Governo non ha persuaso la Corte del fatto che il rimedio in questione fosse in grado di fornire una riparazione in relazione alle doglianze dei ricorrenti.

277. Da quanto sopra segue che l'eccezione del Governo debba essere respinta.

#### 5. *Sul termine semestrale*

##### (a) **Le osservazioni formulate dalle parti**

###### (i) *Il Governo*

278. Il Governo ha sostenuto che il termine semestrale avrebbe dovuto decorrere dalla data in cui erano sorti i fatti o le misure lamentati, o dalla data in cui il ricorrente era o avrebbe dovuto essere consapevole dei fatti o delle misure o dei loro effetti. Ha invocato, tra altri precedenti, *Mole c. Italia*, n. 24421/03, § 31, 12 gennaio 2010.

279. La posizione del Governo era che il termine semestrale era iniziato a decorrere per tutti i ricorrenti dalla data della conoscenza dei potenziali rischi cui erano esposti. Secondo il Governo, la Corte, nella sua sentenza relativa alla causa *Di Sarno* sulla "crisi dei rifiuti" in Campania, aveva fatto risalire tale crisi agli anni 2005 e 2008. In alternativa, ha sostenuto che il termine semestrale avesse iniziato a decorrere, al più tardi, dalla data in cui si erano verificati gli effetti avversi, vale a dire l'insorgenza di un tumore nel caso di vittime dirette, o il decesso di uno stretto congiunto in conseguenza di un tumore asseritamente causato dalla situazione di contaminazione ambientale nel caso di vittime indirette. Secondo il Governo, tutte le doglianze erano state pertanto presentate oltre il termine semestrale.

###### (ii) *I ricorrenti*

280. I ricorrenti del ricorso nn. 74208/14 e 21215/15 hanno sostenuto che le loro doglianze rispecchiavano una situazione continua. A sostegno del loro rilievo, i ricorrenti hanno citato un aggiornamento dello studio "*Sentieri*" pubblicato nel giugno del 2019, che rivelava un aumento delle patologie

associate all'esposizione a policlorobifenili e alla diossina (si veda il paragrafo 83 *supra*). Hanno inoltre citato l'articolo di un giornale pubblicato in data 21 dicembre 2019 che riferiva le dichiarazioni del Ministro dell'ambiente secondo le quali, nell'estate dello stesso anno, i roghi stavano ancora "avvelenando" le vite quotidiane di migliaia di cittadini.

281. I ricorrenti del ricorso n. 51567/14 hanno effettuato una dichiarazione generica secondo la quale la situazione lamentata, che rispecchiava un fenomeno di inquinamento su vasta scala, non poteva essere equiparata a un atto istantaneo, ma costituiva piuttosto una situazione continua. Hanno invocato la giurisprudenza della Corte che stabiliva che, se l'asserita violazione costituisce una situazione continua, il termine semestrale inizia a decorrere soltanto quando la situazione cessa.

**(b) La valutazione della Corte**

*(i) I principi generali*

282. La Corte ribadisce che, di norma, il termine semestrale decorre dalla data della decisione definitiva nel processo di esaurimento delle vie di ricorso interne. Tuttavia, se è chiaro fin dall'inizio che il ricorrente non dispone di alcun rimedio effettivo, il termine decorre dalla data degli atti o delle misure lamentati, o dalla data della conoscenza di tale atto o del suo effetto o del pregiudizio per il ricorrente (si veda *Varnava e altri c. Turchia* [GC], nn. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 e 16073/90, § 157, CEDU 2009). La Corte deve pertanto determinare, in considerazione di quanto è in questione, in quale momento un ricorrente che intende presentarle una doglianza dovrebbe presentare tale doglianza (*ibid.*, § 169). Se l'asserita violazione costituisce una situazione continua in relazione alla quale non è disponibile alcun rimedio interno, il termine semestrale inizia a decorrere dal momento della cessazione della situazione continua (si veda *Ülke c. Turchia* (dec.), n. 39437/98, 1° giugno 2004). Finché la situazione continua, la regola del termine semestrale non è applicabile (si vedano *Iordache c. Romania*, n. 6817/02, § 50, 14 ottobre 2008; e *Svinarenko e Slyadnev c. Russia* [GC], nn. 32541/08 e 43441/08, § 86, CEDU 2014 (estratti)).

*(ii) L'applicazione al caso di specie*

283. La Corte rileva che i ricorrenti nn. 5, 7, 10, 11, 12, 21, 24, 25, e 34, che hanno adito la Corte con il loro ricorso in qualità di vittime dirette, non lamentano un atto istantaneo bensì, piuttosto, segnalano una violazione consistente in una situazione continua derivante da un fenomeno di inquinamento su vasta scala e da una persistente mancata adozione da parte dello Stato italiano di misure adeguate ad affrontarla. Nel caso di specie, dato che non si può ritenere che la situazione lamentata fosse cessata all'epoca della presentazione dei ricorsi alla Corte (si vedano, per esempio, i

paragrafi 73 e 99 *supra*), la situazione deve essere considerata continua per i ricorrenti residenti nei comuni della *Terra dei fuochi* individuati ufficialmente (si veda il paragrafo 7 *supra*). Segue che l'eccezione del Governo deve essere respinta nella misura in cui riguarda i ricorrenti nn. 5, 7, 10, 12, 21, 24, e 25.

284. La Corte osserva, d'altra parte, che i ricorrenti nn. 11 e 34 non risiedevano nei comuni censiti della *Terra dei fuochi* all'epoca della presentazione del ricorso, come sottolineato anche dal Governo, ma vi avevano risieduto soltanto fino a un certo momento. In particolare, il ricorrente n. 34 ha smesso di vivere in uno di tali comuni nel 2002 e la ricorrente n. 11 si è trasferita in un'altra regione dell'Italia nel 2011 (si veda l'Allegato II). Per tali ricorrenti, e in assenza di prove sufficienti affinché la Corte concluda che il comune nel quale si era trasferito il ricorrente n. 34 era interessato dal fenomeno dell'inquinamento in questione (si veda il paragrafo 248 *supra*), la situazione lamentata può essere considerata cessata per essi quando hanno smesso di vivere nei comuni individuati ufficialmente.

285. La Corte osserva inoltre che i ricorrenti nn. 6, 8, 13, 20, 22, 23, e 29 hanno presentato i loro ricorsi in qualità di vittime indirette, nell'interesse di familiari deceduti precedentemente al deposito dei ricorsi presso la Corte. Per quanto riguarda tali ricorrenti, è possibile affermare che la situazione lamentata sia cessata per i loro congiunti alla data della loro morte. La Corte osserva che nei casi di alcuni ricorrenti, era trascorso un notevole periodo di tempo tra il decesso dei loro congiunti e la presentazione del loro ricorso, in alcuni casi anche superiore a dieci anni (si veda l'Allegato I).

286. Dato che non vi era alcun rimedio effettivo da esaurire, in tali casi il termine semestrale avrebbe dovuto decorrere dal momento in cui i ricorrenti avevano appreso gli effetti per loro della situazione lamentata o, nel caso delle vittime indirette, per i loro congiunti. Date le circostanze del caso di specie, questo momento si sarebbe verificato quando erano diventati sufficientemente consapevoli del fatto che essi o i loro congiunti erano stati esposti a un rischio per le loro vite e la loro salute in conseguenza del fenomeno dell'inquinamento lamentato.

287. Passando ai fatti specifici che possono aiutare a individuare il momento pertinente, la Corte formula le seguenti osservazioni.

288. Essa osserva che nell'ottobre del 2013 il Parlamento italiano ha declassificato le dichiarazioni rese nell'ottobre del 1997 dal *collaboratore di giustizia* C. S. al Parlamento italiano, rivelando l'esistenza di un fenomeno di smaltimento illegale di rifiuti pericolosi su vasta scala e sistematico risalente alla fine degli anni ottanta (si veda il paragrafo 40 *supra*). Fino a tale declassificazione tali dichiarazioni erano state protette in quanto segreto di Stato. La Corte ritiene che tale momento sia particolarmente rilevante, in quanto la declassificazione delle summenzionate dichiarazioni ha attirato un'ampia attenzione mediatica e ha generato una consapevolezza pubblica riguardo all'entità e alla portata di un aspetto fondamentale del fenomeno,

almeno nella misura in cui esso riguardava le pratiche illegali di interrimento e di sversamento di rifiuti pericolosi da parte della criminalità organizzata.

289. La Corte osserva inoltre che la prima risposta parlamentare che ha tentato di affrontare il fenomeno dell'inquinamento in questione è stata il decreto-legge n. 136 del 10 dicembre 2013 (si veda il paragrafo 103 *supra*). Il titolo dello strumento rispecchiava, *inter alia*, la necessità di introdurre misure finalizzate ad affrontare situazioni di “emergenza ambientale”. Nel suo preambolo, il decreto-legge rinviava all'estrema gravità della situazione sanitaria e ambientale che caratterizzava delle zone della Regione Campania. La Corte ritiene inoltre pertinente sottolineare che, negli atti ufficiali pubblicati dal Parlamento italiano, era indicato che il decreto aveva introdotto disposizioni finalizzate ad affrontare una “grave emergenza ambientale” in zone delle province di Napoli e di Caserta, nel territorio noto come la *Terra dei Fuochi* (si veda il paragrafo 43 *supra*).

290. La Corte sottolinea che il decreto-legge aveva previsto l'introduzione di misure “urgenti e straordinarie” finalizzate a tutelare la salute e la bonifica di siti contaminati in zone della Campania, che dovevano essere successivamente definite mediante una direttiva interministeriale (si veda il paragrafo 21 *infra*). È stato in tale strumento che le autorità hanno iniziato a parlare per la prima volta di mappatura degli sforzi per rilevare la presenza di inquinanti esplicitamente collegati allo sversamento, all'interrimento e all'incenerimento illegali dei rifiuti, almeno nella misura in cui ciò riguardava terreni agricoli. La Corte ritiene la promulgazione di tale decreto particolarmente significativa in quanto costituiva una forma di riconoscimento ufficiale da parte dello Stato della natura su vasta scala del problema e dell'urgente necessità di affrontare lo sversamento, l'interrimento e l'incenerimento illegali dei rifiuti, rendendo allo stesso tempo esplicito che dovessero essere introdotte con urgenza misure correlate al fine di proteggere la salute.

291. Subito dopo la promulgazione del decreto, in data 23 dicembre 2013, una direttiva interministeriale ha elencato 57 comuni delle province di Napoli e Caserta che dovevano essere sottoposti a indagine (si veda il paragrafo 7 *supra*). Secondo la Corte, l'emanazione di tale direttiva ha reso più concreto il riconoscimento del fenomeno, iniziando a circoscrivere zone specifiche e menzionando i singoli comuni interessati dal fenomeno dell'inquinamento in questione, che esigeva un intervento urgente da parte delle autorità.

292. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Corte ritiene che la fine del 2013 debba essere considerata il momento in cui i ricorrenti avrebbero dovuto avere sufficiente consapevolezza del fatto che essi o i loro congiunti erano stati esposti a un rischio per le loro vite e la loro salute in conseguenza della situazione lamentata. Pertanto, date le particolari circostanze del caso di specie, e tenendo presente che l'articolo 35 della Convenzione deve essere interpretato con una certa elasticità, la Corte ritiene che la data del 31 dicembre 2013 debba essere utilizzata come punto di partenza per calcolare

il termine semestrale in relazione ai ricorrenti i cui congiunti sono deceduti prima di tale data, nonché ai ricorrenti che hanno smesso di vivere in uno dei comuni individuati della *Terra dei fuochi* (si veda il paragrafo 284 *supra*).

293. La Corte rileva che i familiari dei ricorrenti nn. 6, 8, 13, 22, 23, e 29 sono deceduti prima del 31 dicembre 2013. La Corte ritiene pertanto che essi avrebbero dovuto adire la Corte con il loro ricorso entro sei mesi da quest'ultima data, vale a dire prima del 30 giugno 2014. La Corte osserva che i ricorrenti nn. 6, 8, e 13 hanno adito la Corte con il loro ricorso in data 12 novembre 2014 e i ricorrenti nn. 22, 23, e 29 hanno presentato il loro ricorso in data 27 ottobre 2014. Segue che l'eccezione del Governo sulla base dell'inosservanza del termine semestrale deve essere accolta in relazione a tali ricorrenti.

294. In ordine ai ricorrenti i cui congiunti sono deceduti dopo il 31 dicembre 2013, la Corte ritiene che il termine semestrale sia iniziato a decorrere dalla data del decesso dei loro congiunti. La Corte osserva che la congiunta del ricorrente n. 20 è deceduta in data 29 gennaio 2014 e il ricorso è stato depositato in data 27 ottobre 2014. Segue che l'eccezione del Governo deve essere accolta anche in relazione al ricorrente n. 20.

295. L'eccezione del Governo deve essere inoltre accolta in relazione ai ricorrenti nn. 11 e 34, i quali hanno cessato di vivere in uno dei comuni individuati della *Terra dei Fuochi* prima del 31 dicembre 2013, ma hanno depositato il loro ricorso alla Corte rispettivamente in data 12 novembre 2014 e 15 aprile 2015.

296. In considerazione di quanto sopra, la Corte dichiara irricevibili le doglianze presentate ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione dai ricorrenti nn. 6, 8, 11, 13, 20, 22, 23, 29 e 34 per inosservanza del termine semestrale.

#### 6. *Sull'applicabilità delle pertinenti disposizioni della Convenzione*

297. In relazione ai rimanenti ricorrenti (nn. 5, 7, 10, 12, 21, 24 e 25), una questione che rimane da determinare è l'applicabilità delle disposizioni della Convenzione invocate da essi. Benché il Governo non abbia sollevato un'eccezione in ordine all'applicabilità dell'articolo 2 della Convenzione, sostenendo invece che la causa dovrebbe essere esaminata soltanto sotto il profilo dell'articolo 8, la Corte ritiene di dovere affrontare tale questione d'ufficio (si veda *Studio Monitori e altri c. Georgia*, nn. 44920/09 e 8942/10, § 32, 30 gennaio 2020). La Corte ribadisce che la questione dell'applicabilità è una questione attinente alla competenza della Corte *ratione materiae*, e per tale motivo, come regola generale, la pertinente analisi dovrebbe essere svolta nella fase della ricevibilità, salvo qualora vi sia un motivo particolare per unire tale questione al merito (si veda *Denisov c. Ucraina* [GC], n. 76639/11, § 93, 25 settembre 2018). Nel caso di specie, la Corte ritiene che la questione dell'applicabilità sia strettamente connessa alle questioni che essa dovrà considerare quando esaminerà gli aspetti sostanziali degli obblighi e della

responsabilità dello Stato ai sensi della Convenzione (si vedano, in relazione alla doglianza ai sensi dell'articolo 2, i paragrafi 384-392 *infra*), nonché quelli relativi alla qualità di vittime dei ricorrenti, che sono già stati uniti al merito (si veda il paragrafo 254 *supra*). Conseguentemente, ritiene opportuno esaminare la questione dell'applicabilità delle pertinenti disposizioni della Convenzione nel contesto della sua valutazione del merito di tali disposizioni.

#### 7. Conclusioni relative alla ricevibilità

298. La Corte osserva che le doglianze sollevate dai ricorrenti nn. 5, 7, 10, 12, 21, 24, e 25 ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione non sono manifestamente infondate e non incorrono in alcun altro motivo di irricevibilità elencato nell'articolo 35 della Convenzione. Devono pertanto essere dichiarate ricevibili. In relazione agli altri ricorrenti tali doglianze sono state dichiarate irricevibili (si vedano i paragrafi 222, 249, e 296 *supra*).

### C. Sul merito

#### 1. Sulla dedotta violazione dell'articolo 2

##### (a) Le osservazioni formulate dalle parti

##### (i) I ricorrenti

##### (α) Il ricorso n. 74208/14

299. I ricorrenti hanno lamentato la loro esposizione a una situazione in atto di inquinamento diffuso e l'annosa mancata adozione da parte dello Stato di misure finalizzate non soltanto a impedire tale inquinamento bensì anche a ridurne le conseguenze, come la bonifica. Hanno sottolineato, a tale riguardo, che le autorità non avevano protetto adeguatamente le loro vite e la loro salute. Hanno sottolineato che avevano tutti contratto il tumore.

300. I ricorrenti hanno richiamato l'attenzione della Corte sulla declassificazione, in data 31 ottobre 2013, delle dichiarazioni rese dal *collaboratore di giustizia* ("C.S.") il quale aveva informato nel 1997 il Parlamento italiano riguardo all'esistenza, almeno dal 1988, di una pratica su vasta scala di interrimento di rifiuti tossici, industriali, e generalmente pericolosi. Secondo i ricorrenti, il documento rivelava che tali pratiche erano in atto da anni nella zona in cui vivevano i ricorrenti, che le autorità italiane ne erano consapevoli ma erano rimaste inerti e che avevano mantenuto tali informazioni coperte dal segreto di Stato. I ricorrenti hanno sottolineato anche che le trascrizioni dimostravano che le Direzioni Antimafia nazionale e distrettuale erano consapevoli delle pratiche illegali almeno dal 1993, dato che C.S. aveva dichiarato di aver fornito loro prove e di avere inoltre collaborato con gli investigatori della polizia conducendoli nei siti in cui erano stati interrati i rifiuti. I ricorrenti hanno citato un passo specifico delle dichiarazioni di C.S. secondo cui i rifiuti tossici erano stati interrati a una

profondità pari a fino 20 metri sottoterra e avevano raggiunto le falde acquifere.

301. I ricorrenti hanno dissentito dalle osservazioni del Governo secondo cui l'Italia aveva adottato ogni misura appropriata e hanno espresso riserve riguardo al fatto che le misure elencate dal Governo fossero state introdotte tempestivamente, dato il tempo trascorso tra le dichiarazioni rese da C.S. nel 1997 e la promulgazione del cosiddetto decreto sulla *Terra dei Fuochi* in data 10 dicembre 2013.

302. Quale rilievo generale, i ricorrenti hanno sostenuto che, per la maggior parte, le misure elencate dal Governo esistevano soltanto “sulla carta” o concernevano una mera pianificazione delle attività, e che, in ogni caso, le misure introdotte erano state adottate tardivamente. In particolare, i ricorrenti hanno sostenuto che alcune iniziative, come il Patto per la *Terra dei Fuochi* del 2013 (si veda il paragrafo 38 *supra*) e il Protocollo di intesa del 2018 (si veda il paragrafo 78 *supra*) fossero documenti puramente politici, contenenti misure che non erano state attuate in pratica.

303. I ricorrenti hanno sostenuto che, nonostante le autorità fossero consapevoli della situazione, come descritto sopra, i primi sforzi di mappatura relativi ai terreni agricoli erano stati previsti soltanto nel 2013, con la direttiva ministeriale del 23 dicembre 2013, vale a dire, oltre venti anni dopo che le autorità erano state informate per la prima volta della situazione. Tale strumento è stato seguito da altri due, nel 2014 e nel 2015. Cionostante, i ricorrenti hanno sostenuto che la mappatura delle zone definite dai testi pertinenti non fosse sufficiente, in quanto vi erano molti comuni interessati dai medesimi problemi ma che non erano stati inclusi nell'elenco ufficiale della *Terra dei Fuochi*.

304. I ricorrenti hanno ribadito alcune conclusioni della Dodicesima Commissione del Senato del 2018 (si veda il paragrafo 73 *supra*), la quale, quando era stato redatto il rapporto, aveva richiamato l'attenzione sull'insufficiente monitoraggio dell'aria, del suolo e dell'acqua.

305. I ricorrenti hanno prodotto articoli di giornale pubblicati tra l'agosto e il novembre del 2019 contenenti servizi che, a loro avviso, confermavano la persistenza del fenomeno della *Terra dei Fuochi*.

306. I ricorrenti hanno inoltre commentato la relazione presentata dal Governo che concludeva che, nelle discariche della zona di Bortolotto-Sogeri, erano state rilevate delle perdite di percolato dai serbatoi che confluivano nel canale di drenaggio delle acque piovane (si veda il paragrafo 75 *supra*). I ricorrenti hanno osservato con preoccupazione che nella medesima parte delle sue osservazioni, il Governo aveva riferito che nel 2018 non era ancora iniziato il censimento di alcune aree inquinate.

307. I ricorrenti hanno espresso scetticismo riguardo all'efficacia di alcune misure per contrastare l'interramento e l'incenerimento illegali dei rifiuti elencate dal Governo. Hanno citato, a titolo esemplificativo, le telecamere di sorveglianza, sostenendo che tali telecamere non fossero state

installate in tutte le zone interessate e che quelle che erano state installate non funzionassero correttamente. Per corroborare il loro rilievo, hanno presentato degli articoli che mostravano le telecamere circondate da mucchi di spazzatura accumulata. Uno degli articoli presentati parlava delle difficoltà incontrate dalle forze dell'ordine nel catturare le persone responsabili della combustione dei rifiuti, in quanto esse utilizzavano tattiche 'colpisci e scappa' e spesso apponevano targhe false ai loro veicoli, in modo che anche se ripresi dalla telecamera non era possibile rintracciarli.

308. Hanno sostenuto che il cosiddetto fenomeno della *Terra dei Fuochi*, considerato un tempo un'emergenza, si era trasformato in una situazione di normalità. Hanno affermato che i roghi continuavano a bruciare e che lo sversamento e l'interramento illegali dei rifiuti non era diminuito. La stampa aveva segnalato oltre cento roghi nell'estate del 2019. I ricorrenti hanno presentato articoli di stampa che riferivano che nel gennaio del 2020 era stata scoperta una discarica abusiva, descritta in un articolo come un "lago di rifiuti tossici" nel Comune di San Felice Cancellò, in provincia di Caserta. A loro avviso, ciò corroborava il loro rilievo secondo il quale la condotta illegale in questione era ancora in corso, non era stata fermata e rivelava l'incapacità del Governo di proteggere la popolazione esposta per oltre trent'anni.

309. Hanno infine sostenuto che le autorità statali non avessero fornito loro informazioni relative ai pericoli per la loro salute derivanti dall'inquinamento.

(β) Il ricorso n. 51567/14

310. I ricorrenti hanno sostenuto che le autorità fossero consapevoli del rischio reale e immediato per le vite e la salute delle persone che vivevano nelle zone interessate dal fenomeno della *Terra dei Fuochi* almeno dal 1988. A tale riguardo, hanno citato diverse conclusioni tratte dalla relazione dell'11 marzo 1996 della Commissione di inchiesta istituita nel 1995; esse menzionavano la presenza di molteplici discariche abusive nelle province di Caserta e Napoli, controllate dalla criminalità organizzata a livello locale, e il fatto che non fosse stato predisposto alcun programma di vigilanza o di bonifica del terreno, nonostante il fatto che il fenomeno dell'interramento e dello sversamento di rifiuti pericolosi risalisse almeno al 1988 (si veda il paragrafo 10 *supra*).

311. I ricorrenti hanno sostenuto che le autorità italiane non avessero fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente attendere da esse per ottemperare ai loro obblighi positivi di cui agli articoli 2 e 8, in quanto non avevano adottato adeguate misure preventive e protettive.

312. I ricorrenti hanno sostenuto che quelli tra loro che presentavano gravi problemi di salute erano affetti da patologie che potevano essere considerate correlate all'esposizione al fenomeno della *Terra dei Fuochi*. Hanno menzionato l'esistenza di diversi studi che indicavano che i tassi di mortalità nei comuni in cui vivevano erano aumentati costantemente nel corso degli

anni, e che alcuni tumori, tra cui il linfoma e la leucemia, erano più frequenti in tali comuni che nel resto dell'Italia. Hanno citato le conclusioni dello studio dell'OMS (si veda il paragrafo 25 *supra*) e altri studi relativi all'impatto del fenomeno della *Terra dei Fuochi* sulla salute (si vedano i paragrafi 17, 95 e 51 *supra*). I ricorrenti hanno citato diverse fondamentali conclusioni della CGUE nelle sue sentenze del 26 aprile 2007, del 4 marzo 2010 e del 16 luglio 2015 (si vedano i paragrafi 26, 31 e 56 *supra*). La CGUE aveva individuato diverse violazioni del diritto dell'Unione europea e aveva ritenuto che anche l'accumulo di notevoli quantità di rifiuti lungo le strade pubbliche e in zone di stoccaggio provvisorio esponesse la salute degli abitanti locali a qualche pericolo.

313. I ricorrenti hanno inoltre sostenuto che le autorità italiane non avessero fatto abbastanza per individuare e monitorare i terreni inquinati, e non avessero compiuto adeguati sforzi di bonifica. Riguardo a queste ultime misure, hanno inoltre sostenuto che le risorse stanziare per attuarle non fossero state utilizzate in modo efficace ed efficiente.

314. I ricorrenti hanno citato anche un'inchiesta giornalistica condotta nel 2019, i cui risultati erano stati trasmessi dalla televisione statale italiana ("RAI") in data 29 giugno 2019 con il titolo "Tra Napoli e Caserta: la terra dei ciechi". Essa rivelava un aumento in tale periodo dell'incenerimento illegale di rifiuti e di materiale tossico.

315. In ordine alla loro doglianza ai sensi dell'articolo 8, i ricorrenti hanno rinviato principalmente alle loro osservazioni relative all'articolo 2. Hanno ribadito che lo Stato italiano non aveva, a loro avviso, assicurato un adeguato pattugliamento e monitoraggio delle zone interessate dal fenomeno della *Terra dei Fuochi*. Tali asserite carenze, unite alla mancata bonifica delle aree inquinate, avevano dato luogo, secondo i ricorrenti, a una violazione dell'aspetto sostanziale dell'articolo 8.

316. I ricorrenti hanno inoltre sottolineato che, ai sensi della giurisprudenza della Corte, l'articolo 2 comportava l'obbligo per lo Stato di assicurare, con tutti i mezzi di cui disponeva, una risposta adeguata – giudiziaria o di altro tipo – che permettesse di attuare correttamente il quadro legislativo e amministrativo istituito per tutelare il diritto alla vita e reprimere e punire qualsiasi violazione di tale diritto. A tale riguardo, i ricorrenti hanno sostenuto che lo Stato italiano non avesse adempiuto a tale obbligo. Hanno sostenuto che le pertinenti disposizioni di diritto penale introdotte gradualmente nel quadro giuridico italiano fossero inadeguate per affrontare il fenomeno della *Terra dei Fuochi*. Secondo essi, le indagini penali in tale ambito non avevano dato luogo all'identificazione e alla punizione dei responsabili, essenzialmente a causa dei brevi termini di prescrizione previsti dalla legge per i reati in questione.

317. Infine, secondo i ricorrenti, le autorità italiane non avevano adempiuto al loro obbligo positivo di informarli, per diversi decenni, dei

rischi per la loro salute derivanti dal fenomeno dell'inquinamento in questione.

(ii) *Il Governo*

318. Il Governo ha formulato un'osservazione generale secondo la quale le misure elencate nelle sue memorie e nella documentazione giustificativa avrebbero dovuto condurre la Corte a concludere che fossero state adottate tutte le misure appropriate per tutelare i diritti dei ricorrenti ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione. Detto ciò, ha invitato la Corte a esaminare le cause soltanto ai sensi dell'articolo 8.

319. Il Governo ha poi proceduto a elencare le misure adottate dalle autorità. Ha iniziato affrontando le misure adottate in relazione all'accertamento delle aree interessate dal fenomeno dell'inquinamento e del livello di contaminazione. Ha sintetizzato la legislazione e gli altri strumenti adottati in relazione al fenomeno della *Terra dei Fuochi*. In particolare, ha presentato informazioni relative alla legislazione che prevedeva la mappatura dei terreni agricoli nella Regione Campania al fine di rilevare la presenza di contaminanti dovuta allo sversamento, allo smaltimento e alla combustione illegali di rifiuti (Decreto-legge n. 136/2013, convertito nella legge n. 6/2014; e le direttive ministeriali del 23 dicembre 2013, del 16 aprile 2014 e del 10 dicembre 2015). Il Governo ha inoltre fornito dettagli del mandato del Gruppo di lavoro istituito ai sensi del decreto-legge n. 136/2013 e dei diversi compiti ritenuti necessari per lo svolgimento di tale mandato (si veda il paragrafo 111 *supra*).

320. In ordine alle tangibili misure adottate, il Governo ha sottolineato che, alla data della redazione delle osservazioni, erano state svolte indagini dirette consistenti nel campionamento del suolo, della flora e dell'acqua di porzioni di terreno classificate nei livelli di rischio 5, 4, 3 e 2a. Il Governo ha presentato diversi documenti che descrivevano dettagliatamente il progresso compiuto a tale riguardo (si vedano, in particolare, i paragrafi 100 e 101 *supra*).

321. In ordine alla creazione di registri delle aree interessate dall'abbandono e dall'incenerimento dei rifiuti, prevista dall'articolo 3 della legge regionale 9 dicembre 2013 n. 20 (si veda il paragrafo 42 *supra*), il Governo ha dichiarato che tale compito spettava ai comuni e che all'epoca della redazione delle osservazioni sette comuni avevano istituito i registri.

322. Passando alle misure per esaminare l'impatto dell'inquinamento sulla salute e affrontare i rischi connessi per la salute, il Governo ha effettuato un rinvio generale a una nota pubblicata dall'Amministrazione regionale della Campania, che ha allegato alle sue osservazioni unitamente a 47 allegati, alcuni dei quali erano privi di titolo, altri non erano datati, e altri contenevano dati privi di un'analisi di accompagnamento. Nel testo delle sue osservazioni, il Governo ha individuato il "Programma di monitoraggio integrato della Campania trasparente", avviato dalla Regione Campania e diretto dall'IZSM,

finalizzato a ottenere dati relativi all'esposizione umana agli inquinanti su scala regionale e a promuovere una "cultura della trasparenza" negli ambiti della sicurezza alimentare e ambientale (si veda il paragrafo 85 *supra*). Ha rinviato alle attività di monitoraggio alimentare condotte nell'ambito di tale programma, e in particolare al "progetto QR code" (si veda il paragrafo 80 *supra*). Ha dichiarato che nell'ambito di quest'ultimo progetto l'IZSM aveva analizzato 30.000 campioni di prodotti alimentari prodotti da società operanti nella zona della *Terra dei Fuochi* e che si erano offerte volontariamente di aderire al programma, e che erano stati rilevati soltanto sette esempi di non conformità. Ha inoltre osservato che una componente fondamentale del programma *Campania trasparente* riguardava il biomonitoraggio umano e, a tale riguardo, ha rinviato allo studio SPES (si veda il paragrafo 52 *supra*).

323. Il Governo ha elencato tre ulteriori studi in materia di salute, vale a dire lo "Studio sull'esposizione della popolazione affetta da patologie" ("lo SPEM"), lo "Studio su esposti per motivi lavorativi" ("lo SPEL") e lo studio GEMMA (si veda il paragrafo 85 *supra*). Il Governo ha inoltre menzionato l'istituzione di una piattaforma informatica per gestire e controllare lo screening dei tumori (si veda il paragrafo 80 *supra*).

324. Il Governo ha sottolineato che in data 10 ottobre 2016 la Giunta regionale della Campania aveva adottato un piano di azione per contrastare lo sversamento e l'incenerimento illegali dei rifiuti, e ha elencato le misure sanitarie previste da tale piano (si veda il paragrafo 66 *supra*).

325. Il Governo ha inoltre sottolineato che erano stati istituiti dei Registri Tumori in tutte le aziende sanitarie locali della Regione Campania. Senza precisare il numero o le sedi specifiche, ha dichiarato che erano stati creati registri dei tumori infantili e delle malformazioni congenite. Ha aggiunto che la Regione Campania aveva avviato un'iniziativa per elaborare un "Atlante di mortalità per la Regione Campania" (si vedano i paragrafi 85 e 96 *supra*). Il Governo ha concluso che l'intera popolazione della Regione Campania era sottoposta a sorveglianza oncologica.

326. Il Governo ha citato il decreto del Commissario *ad Acta* n. 38 del 1° giugno 2016, che prevedeva il rafforzamento dei programmi di screening oncologico e l'attuazione di programmi di trattamento diagnostico e terapeutico per i pazienti oncologici (si veda il paragrafo 62 *supra*).

327. Il Governo ha menzionato l'esistenza di un Protocollo di intesa firmato in data 23 giugno 2017 tra la Regione Campania, il Registro regionale dei tumori infantili, i Registri Tumori delle Aziende sanitarie locali di Caserta e Napoli, il Servizio epidemiologico delle Asl di Caserta e Napoli 3 Sud, l'IZSM, l'ARPAC e la Procura della Repubblica di S. Maria Capua Vetere, al fine di adottare strategie comuni per valutare gli eventuali rischi sanitari connessi alle preoccupazioni ambientali nel circondario della Procura della Repubblica di S. Maria Capua Vetere (si veda il paragrafo 69 *supra*).

328. Il Governo ha successivamente fornito informazioni sulle misure introdotte per impedire lo sversamento e l'incenerimento illegali dei rifiuti.

Ha rinviato in particolare al piano di azione del 2016 (si veda il paragrafo 66 *supra*), e ad alcune misure, o “azioni” previste da tale piano. Il Governo ha osservato che erano stati stanziati EUR 4.500.000 per istituire i cosiddetti centri operativi. Era stata prevista la creazione di quattro di tali centri in quattro comuni. Secondo il Governo, nel mese di giugno del 2019 erano stati effettivamente istituiti tre centri di tale tipo, ed essi erano operativi 24 ore al giorno, sette giorni alla settimana (compreso i giorni festivi). Un quarto centro era stato istituito nella sede centrale della SMA Campania. Secondo il Governo, due di tali centri erano diventati operativi nell’ottobre del 2017.

329. Il Governo ha sottolineato che erano stati stanziati EUR 8.700.000, per attuare misure finalizzate al rilevamento dei rifiuti abbandonati nell’ambito del corrispondente titolo del piano di azione. Per quanto riguarda le azioni tangibili, ha precisato che il personale della SMA Campania svolgeva regolari attività di pattugliamento. Tali attività erano svolte in collaborazione con il personale dell’esercito ed erano finalizzate a segnalare gli incendi, le discariche abusive e altre situazioni di rischio. Erano stati stanziati fondi per l’acquisto di droni, che sarebbero stati utilizzati dal personale della SMA Campania e per l’acquisto di attrezzature da parte dell’Arma dei Carabinieri (tra cui droni, laboratori avionici e dispositivi mobili sui quali installare le applicazioni di segnalazione).

330. Il Governo ha inoltre sottolineato che era stato firmato un Protocollo di intesa tra il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e la Regione relativo alle misure di spegnimento degli incendi; ai sensi di tale accordo, a ogni centro operativo sarebbe stata assegnata una squadra di cinque vigili del fuoco pronti a intervenire in caso di segnalazione di incendi. Nel 2019 erano stati stanziati dei fondi al fine di prorogare di un anno la presenza di tali squadre di vigili del fuoco. Nel 2019, erano stati stanziati ulteriori fondi per attuare tale “azione”, alcuni di essi per l’acquisto di apparecchiature avioniche da parte della Polizia di Stato e altri per assicurare il funzionamento continuo dei centri operativi.

331. Il Governo ha sostenuto che nel 2019 erano stati stanziati EUR 1.150.000 per “l’immediata pulizia e rimozione” dei rifiuti se esisteva una “elevata probabilità che avrebbero preso fuoco”.

332. Il Governo ha rinviato al Protocollo di intesa per “l’attuazione in via sperimentale” del piano di azione firmato nel 2018 tra la Regione Campania e diversi Ministeri statali (si veda il paragrafo 78 *supra*). Ha richiamato l’attenzione della Corte sull’articolo del Protocollo che delineava ulteriori azioni finalizzate a impedire pratiche di incenerimento illegali. Ai sensi di tale Protocollo, era stato istituito un Gruppo di lavoro al fine di rendere il sistema informatico I.TER accessibile a una più ampia gamma di utenti, tra cui la Polizia nazionale, il Corpo dei vigili del fuoco e le Procure, e assicurarne la compatibilità con altri sistemi informatici utilizzati per raccogliere e trattare i dati, compresi i dati raccolti da droni, sensori e telecamere di sorveglianza. Il Governo ha attirato l’attenzione della Corte sul

rapporto periodico sul piano di azione, datato 7 agosto 2019, emesso dall'Unità di coordinamento del piano di azione (si veda il paragrafo 88 *supra*).

333. Il Governo ha inoltre menzionato il decreto ministeriale del 26 novembre 2012, mediante il quale il Ministro dell'Interno aveva previsto la nomina di un vice-prefetto quale incaricato (si veda il paragrafo 34 *supra*) e ha presentato un rapporto pubblicato dall'Incaricato in data 14 giugno 2019 (si veda il paragrafo 82 *supra*). Nelle sue osservazioni supplementari del 26 maggio 2021, il Governo ha presentato un ulteriore rapporto pubblicato dall'Incaricato in data 4 gennaio 2021 (si veda il paragrafo 99 *supra*) al fine di corroborare i suoi rilievi secondo i quali erano state intraprese delle azioni per contrastare l'incenerimento illegale dei rifiuti.

334. Il Governo ha inoltre sostenuto che l'Italia avesse agito in modo rigoroso, tempestivo ed efficace in termini di repressione di attività criminali, avvio di procedimenti giudiziari, punizione dei responsabili e riparazione dei danni ambientali causati dalla condotta criminale. A sostegno di tale rilievo ha citato sette procedimenti, indicati in modo dettagliato in prosieguo, affermando che le cause elencate riguardavano i reati di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e gli articoli 434 e 439 del codice penale italiano (si vedano i paragrafi 128 e 130 *supra*).

335. Il Governo ha citato il procedimento n. 3313/12 nei confronti di D.B. e altri dinanzi al Tribunale di Santa Maria Capua Vetere. Ha sostenuto che il procedimento in questione riguardasse il traffico illegale di rifiuti in un complesso industriale sito nel Comune di Aversa, nel quale i rifiuti pericolosi erano miscelati a rifiuti non pericolosi modificando i codici identificativi delle diverse categorie di rifiuti. Il Governo ha dichiarato che con sentenza del 17 dicembre 2015 il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere aveva disposto il non luogo a procedere in ragione della scadenza dei termini di prescrizione previsti dalla legge. Ha inoltre dichiarato, senza fornire alcuna documentazione giustificativa, che erano state elaborate delle relazioni tecniche al fine di instaurare un procedimento civile. Il Governo non ha presentato copia della sentenza, a eccezione del dispositivo che dichiarava la prescrizione del procedimento.

336. Il Governo ha inoltre citato il procedimento n. 50653/04, nei confronti di M.R. e altri dinanzi al Tribunale di Napoli, Sezione di Pozzuoli. Tale procedimento riguardava accuse di traffico illegale di rifiuti, ai sensi dell'articolo 260 del decreto legislativo n. 152/2006, nei confronti dei proprietari di alcuni impianti di recupero dei rifiuti situati in diverse parti della Campania. Secondo il Governo, le società in questione erano state coinvolte nello smaltimento illegale di circa 1.071.637,648 tonnellate di rifiuti provenienti da trentacinque comuni siti nelle zone indicate, processo reso possibile modificando illecitamente i codici di sversamento dei rifiuti. In data 22 febbraio 2013 il Tribunale di Napoli, Sezione di Pozzuoli, ha condannato nove persone a varie pene detentive e ha ordinato che pagassero

un risarcimento alle parti civili, tra cui il Ministero dell'ambiente, da ottenere mediante un procedimento civile separato. Era stato presentato appello avverso la sentenza del tribunale, ma all'epoca della redazione delle osservazioni nel settembre del 2019, non era stata ancora fissata un'udienza. Il Governo non ha presentato copia della motivazione della sentenza, bensì soltanto il dispositivo della sentenza del Tribunale di Napoli (Sezione di Pozzuoli). Non è stata successivamente fornita alcuna informazione sul progresso o sull'esito dell'appello.

337. Il Governo ha inoltre richiamato l'attenzione della Corte sulla sentenza della Corte di appello di Napoli n. 680/2015 del 23 aprile 2015 e sulla sentenza della Corte di cassazione, Prima Sezione penale, n. 58023 del 7 maggio 2017 (si veda il paragrafo 148 *supra*). La Corte di cassazione aveva confermato la condanna di tre persone condannate per traffico di notevoli quantità di rifiuti, tra il 2001 e il 2005, nel Comune di Acerra. In particolare, esse erano state ritenute responsabili della gestione illegale di società di compostaggio, che aveva dato luogo a un danno ambientale ai sensi dell'articolo 434 del codice penale. Senza fornire alcuna documentazione giustificativa, il Governo ha dichiarato che l'ISPRA aveva valutato il danno causato all'ambiente pari a EUR 3.794.900. Il Tribunale di Napoli aveva emesso un decreto di pignoramento in relazione a società, terreni, immobili, veicoli, aerei e conti bancari appartenenti a C.P., G.P. e S.P. Secondo il Governo il decreto era stato eseguito dalla Guardia di finanza di Napoli in data 14 febbraio 2017.

338. Il Governo ha menzionato il procedimento penale n. 24961/10, depositato presso la Corte di assise di Napoli nei confronti di R.A. e altri, conclusosi con la sentenza n. 14/16 dell'11 gennaio 2017. Ha inoltre menzionato una sentenza pronunciata in data 17 gennaio 2019 dalla Corte di assise di appello di Napoli in relazione al medesimo procedimento, concernente attività di smaltimento illegale di rifiuti in una discarica sita nel Comune di Giugliano in Campania. Tali attività avevano causato gravi danni all'ambiente e, in particolare, avevano cagionato la contaminazione delle falde acquifere a causa dello stoccaggio, nel tempo, di notevoli quantità di rifiuti industriali pericolosi. In data 17 gennaio 2019 la Corte di assise di appello di Napoli ha condannato un individuo a dieci anni di reclusione per contaminazione delle acque ai sensi dell'articolo 439 del codice penale e ha ordinato che pagasse un risarcimento al Ministero dell'ambiente. Il Governo ha dichiarato che il Ministero dell'ambiente intendeva instaurare un procedimento civile.

339. Il Governo ha menzionato il procedimento penale n. 47098/13, instaurato nei confronti di N.P., W.S. e L.D. dinanzi al Tribunale di Napoli Nord, conclusosi con la sentenza n. 685/18 del 21 marzo 2018. Il procedimento in questione riguardava l'inquinamento delle falde acquifere mediante lo sversamento, dalla metà degli anni ottanta, di circa 150.000 metri cubi di rifiuti nel Comune di Casal di Principe e l'interramento di tali rifiuti

a circa 10 metri di profondità. In data 21 marzo 2018 il Tribunale di Napoli Nord si è dichiarato incompetente a giudicare la causa e l'ha rinviata al Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, dinanzi al quale pendeva un procedimento. Non è stata fornita alcuna informazione riguardo all'ulteriore svolgimento di tale procedimento.

340. Il Governo ha infine citato il procedimento penale n. 56063/09, instaurato dinanzi al Tribunale di Santa Maria Capua Vetere nei confronti di G.A. e altri, conclusosi con la sentenza 1951/18 del 28 marzo 2014. Ha inoltre menzionato le sentenze pronunciate dalla Corte di appello di Napoli e dalla Corte di cassazione in relazione al medesimo procedimento. Alla conclusione del procedimento diversi individui sono stati ritenuti responsabili del reato di traffico illegale di rifiuti e sono stati condannati a pagare un risarcimento al Ministero dell'ambiente, il cui importo doveva essere quantificato in un separato procedimento civile. Il Governo ha dichiarato che l'ISPRA, su richiesta del Ministero dell'ambiente, aveva svolto una valutazione del danno ambientale causato dall'illecita condotta in questione, consistente nello smaltimento illegale di terreni provenienti dall'alveo fluviale e da fanghi di depurazione, falsificando le informazioni (come i codici di smaltimento dei rifiuti) necessarie per la gestione di tali rifiuti, tra il 2004 e il 2008, nel comune di Marcianise. Secondo il Governo, l'ISPRA aveva quantificato il danno in EUR 235.000.000, e nell'agosto del 2018 la *Guardia di finanza* aveva valutato la situazione patrimoniale degli individui condannati al fine di assistere il Ministero dell'ambiente nell'instaurazione di un procedimento civile. Non è stata fornita alcuna informazione riguardo all'ulteriore svolgimento di tale procedimento.

341. Il Governo ha successivamente fornito informazioni relative alle misure adottate per bonificare le aree interessate. Ha dapprima descritto le misure adottate a livello nazionale. A tale riguardo, ha sottolineato la "Legge di bilancio del 2019" che aveva previsto l'adozione di un programma di bonifica nazionale (si veda il paragrafo 79 *supra*) e incrementato i fondi assegnati alla "attuazione delle misure ambientali", tra le altre, nelle zone contaminate in quelle che esso denomina la *Terra dei Fuochi*.

342. Il Governo ha precisato che erano stati stanziati a tali fini circa venti milioni di euro all'anno per il periodo 2019-2024. A tale riguardo, il Ministero dell'ambiente aveva individuato diverse attività che considerava necessarie per la preparazione del piano nazionale, tra cui, come priorità, l'individuazione di criteri standardizzati per classificare i siti contaminati, al fine di stabilire l'ordine di priorità delle attività di bonifica. Nell'aprile del 2019 era stata istituita un'unità operativa per elaborare tali criteri. Una delle prime attività dell'unità operativa era stata un'indagine sui criteri e gli indicatori utilizzati a livello regionale per elaborare le classificazioni dei siti contaminati, da utilizzare quale base per l'elaborazione di criteri applicabili a livello nazionale. Secondo il Governo, l'unità operativa si era riunita in data 3 settembre 2019 e aveva concordato di esaminare le varie casistiche al fine

di avviare un'iniziale attività di verifica. Ciò le avrebbe permesso di individuare esattamente quali informazioni fossero necessarie per definire i criteri di priorità da adottare nel programma di bonifica nazionale. Il Governo ha sottolineato l'importanza di tale fase di verifica al fine dell'individuazione di criteri attendibili a livello nazionale. Il Governo ha precisato che era stata redatta una lista di siti da verificare e che era previsto che il programma nazionale sarebbe stato adottato entro la fine del 2019.

343. Il Governo è passato alle misure adottate a livello regionale. Ha citato un Protocollo di intesa sottoscritto in data 2 ottobre 2017 tra la Regione Campania e Invitalia (si veda il paragrafo 70 *supra*), finalizzato all'attuazione di misure di sicurezza e di bonifica in aree definite nel piano regionale di bonifica (si veda il paragrafo 39 *supra*). Il Governo ha riprodotto una tabella in cui figurano diverse attività e interventi elencati in relazione a sedici comuni della *Terra dei Fuochi*. Tali attività comprendono la messa in sicurezza di diverse discariche abusive e la successiva bonifica dell'area interessata; la classificazione e la bonifica di terreni agricoli individuati ai sensi della legge n. 6/2014 (si veda il paragrafo 103 *supra*); la rimozione dei rifiuti da diversi siti, compresi i rifiuti solidi urbani dai siti di stoccaggio provvisorio, nonché la preliminare analisi del suolo e le necessarie misure di messa in sicurezza e di bonifica. Il Governo ha dichiarato che era in corso la pubblicazione della documentazione relativa alla gara di appalto per l'assegnazione delle attività di classificazione e bonifica ambientale.

344. Il Governo ha infine sostenuto che la Regione Campania si era impegnata ad assumersi le attività di bonifica dei comuni che non disponevano delle risorse o delle attrezzature necessarie per svolgerle. Senza fornire ulteriori spiegazioni o particolari, il Governo ha dichiarato che altre misure di bonifica erano svolte direttamente da singoli comuni, utilizzando finanziamenti regionali.

345. Il Governo ha poi affrontato le misure adottate per porre rimedio alle carenze nella gestione del ciclo dei rifiuti. Il Governo ha iniziato riassumendo alcuni aspetti fondamentali del procedimento contro l'Italia dinanzi alla CGUE relativo alla gestione dei rifiuti in Campania.

346. In ordine alle concrete misure adottate, il Governo ha sottolineato che nel 2016 la Giunta regionale aveva adottato un nuovo "Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani in Campania" (si veda il paragrafo 67 *supra*) e che il programma si concentrava sulla raccolta differenziata dei rifiuti domestici e sulla costruzione di termovalorizzatori. Il Governo ha sottolineato che nell'ambito di tale Piano la Regione Campania aveva avviato un programma da 200 milioni di euro per la costruzione di impianti di compostaggio. Senza fornire ulteriori particolari, ha dichiarato che i comuni avevano risposto positivamente a un avviso pubblico emesso nel maggio del 2016 concernente quest'ultimo programma. Ha inoltre sottolineato l'introduzione di un "Programma straordinario per lo smaltimento delle ecoballe" e ha rinviato al rapporto congiunto sullo stato di avanzamento del

Programma regionale per la gestione dei rifiuti urbani redatto dal Direttore generale per i rifiuti e l'inquinamento della Regione Campania e dal Direttore generale per i rifiuti e l'inquinamento del Ministero dell'ambiente (si veda il paragrafo 77 *supra*). Il Governo ha sottolineato che erano stati stanziati 294 milioni di euro negli anni 2016 e 2017 per l'attuazione del programma nei comuni della *Terra dei Fuochi* designati ufficialmente.

347. Il Governo ha inoltre richiamato l'attenzione della Corte sulla promulgazione della legge 26 maggio 2016 n. 14 (*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti*), denominata la "Legge regionale sul ciclo dei rifiuti" (si veda il paragrafo 61 *supra*).

348. In ordine alla capacità di trattamento dei rifiuti della Regione Campania, il Governo ha sostenuto che i requisiti per la costruzione di nuovi impianti, come stabilito nella sentenza della CGUE del 2015, erano stati basati su dati non aggiornati e che non tenevano conto né dei recenti sviluppi né della promulgazione del piano regionale per la gestione dei rifiuti. Il Governo ha osservato che la rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea aveva chiesto che la penalità giornaliera fosse ridotta di un terzo, dato che erano già state introdotte alcune misure.

**(b) I terzi intervenienti**

- (i) *Il Forum per i diritti umani e la giustizia sociale (Università di Newcastle), il Gruppo di ricerca sulla normativa ambientale di Newcastle (Università di Newcastle), Let's Do It! Italy e Legambiente*

349. I terzi intervenienti hanno fornito una panoramica di quelle che consideravano importanti caratteristiche del fenomeno della *Terra dei Fuochi*.

350. Hanno iniziato concentrandosi sul primo aspetto del fenomeno, vale a dire, il traffico illegale di rifiuti. A loro avviso, ciò derivava parzialmente dalla limitata capacità delle strutture italiane di smaltire i rifiuti urbani, industriali e pericolosi. Hanno sottolineato come la *Camorra*, un'organizzazione criminale, aveva creato delle joint ventures con società nell'Italia settentrionale e centrale, al fine di trasformare la gestione dei rifiuti in un'attività illegale che, secondo la ONG ambientalista *Legambiente*, aveva generato negli anni novanta oltre 1200 miliardi di lire italiane all'anno. La stessa ONG aveva stimato che il business illegale dei rifiuti gestito dalla *Camorra* aveva avuto nel 2013 un fatturato di oltre 16,7 miliardi di euro.

351. Hanno citato un rapporto di *Legambiente* del 2015 che affermava che tra il 1991 e il 2015 erano state aperte in Campania ottantadue indagini giudiziarie relative al business illecito dei rifiuti (si veda il paragrafo 53 *supra*). Hanno sottolineato che il medesimo rapporto stimava che, nel corso di ventitré anni, erano state smaltite illegalmente in Campania dieci milioni di tonnellate di rifiuti, comprendenti rifiuti pericolosi.

352. In ordine al secondo aspetto, la combustione illegale di rifiuti, hanno sostenuto che le sue cause potevano essere individuate, *inter alia*, nelle carenze che interessavano il ciclo dei rifiuti urbani, che avevano condotto all'accumulo e all'abbandono di rifiuti urbani solidi, unitamente allo sversamento illegale di rifiuti industriali da parte di acciaierie, stabilimenti tessili e concerie locali. A sostegno di queste ultime dichiarazioni hanno rinviato alle dichiarazioni effettuate dall'Incaricato alla Quinta Commissione parlamentare di inchiesta in data 21 ottobre 2015 (si veda il paragrafo 58 *supra*).

353. Hanno sostenuto che la portata del problema della combustione illegale dei rifiuti emergeva chiaramente dai dati disponibili del Ministero dell'Interno, che indicavano che tra il 2012 e il 2018 erano stati registrati 14.457 incendi in comuni siti nelle province di Napoli e Caserta. Tali incendi avevano interessato comuni siti all'interno e all'esterno dell'area ufficialmente delimitata della *Terra dei Fuochi*. Hanno inoltre sostenuto che la combustione illegale dei rifiuti avesse contribuito al degrado ambientale della Campania e avesse dato luogo alla dispersione nell'atmosfera, e al successivo deposito nel suolo, di inquinanti tossici come le diossine.

354. Inoltre, quello che essi definivano un "disastro ambientale" in Campania era stato esasperato da due principali fattori, vale a dire, l'assenza di quello che definivano un "approccio precauzionale" in ordine alla trattazione e all'eliminazione di ogni fonte di inquinamento ambientale nociva per la salute umana, e l'assenza di un quadro giuridico effettivo per fronteggiare i reati ambientali.

355. In ordine al primo fattore, hanno sostenuto che nonostante il fatto che le organizzazioni non governative ambientaliste, come *Legambiente*, avessero sollecitato fin dal 1997 l'introduzione di un quadro giuridico finalizzato ad affrontare i reati ambientali, il primo reato correlato all'ambiente era stato creato soltanto nel 2001. Hanno esaminato l'introduzione di disposizioni di diritto penale sul contrasto ai danni ambientali in Italia e hanno sostenuto che, fino a tempi recenti, in Italia la maggior parte dei reati ambientali fossero stati contravvenzionali e che ciò avesse avuto un impatto sull'effetto deterrente della legislazione. A tale riguardo, hanno sottolineato che la legge prevedeva termini di prescrizione più brevi per le contravvenzioni.

356. In ordine al secondo fattore, i terzi intervenienti hanno sostenuto che vi fossero prove di gravi ritardi nella valutazione del rischio che i siti contaminati ponevano per la salute umana, e di lenti progressi nelle attività di bonifica dei siti interessati in Campania. Hanno rinviato al rapporto della Giunta regionale della Campania sull'avanzamento dello stato di attuazione del piano di bonifica regionale per il 2018 (si veda il paragrafo 80 *supra*). In ordine ai siti individuati come bisognosi di indagini relative agli inquinanti nocivi per la salute umana, le procedure formali per svolgere un'analisi del

rischio erano iniziate soltanto per il 25% dei siti in questione, e soltanto il 3.5% di tali siti era stato bonificato.

357. Hanno inoltre osservato che le informazioni relative alla portata del business illegale dei rifiuti in Campania erano state coperte fino al 2013 dal segreto di Stato. Hanno sottolineato, a tale riguardo, che il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle implicazioni per i diritti umani della gestione e dello smaltimento ecocompatibile di sostanze e rifiuti pericolosi aveva sottolineato che le informazioni relative alla salute e alla sicurezza riguardo alle sostanze chimiche tossiche non devono mai essere riservate.

358. I terzi intervenienti hanno inoltre sostenuto che nel valutare le violazioni dei diritti umani i tribunali regionali per i diritti umani e gli organismi internazionali per i diritti umani facevano sempre più affidamento su norme e principi di diritto ambientale. Si sono concentrati, in particolare, sul principio di prevenzione e sul principio di precauzione, ribadendo che l'assenza di certezza scientifica riguardo ai reali o potenziali effetti di un'attività non dovrebbe impedire agli Stati di adottare misure appropriate per prevenire i danni ambientali. Hanno citato il parere consultivo n. OC-23/18, emesso dalla Corte interamericana per i diritti umani, nel quale tale Corte aveva ritenuto che il principio di precauzione fosse rilevante nel determinare se uno Stato avesse adempiuto ai suoi obblighi ai sensi della Convenzione americana sui diritti umani. Hanno inoltre osservato che, secondo la Corte interamericana, gli Stati dovevano agire in conformità al principio di precauzione, anche in assenza di certezza scientifica, e adottare misure per prevenire danni gravi o irreversibili all'ambiente.

359. I terzi intervenienti hanno inoltre sottolineato che il diritto a un ambiente sano aveva ottenuto il riconoscimento e la tutela costituzionale in oltre cento Stati, tra i quali vi era l'Italia.

(ii) *Client Earth*

360. Il terzo interveniente ha sostenuto che gli individui interessati dall'inquinamento ambientale affrontavano diverse sfide quando tentavano di ottenere un risarcimento legale, come la rilevazione della sua esistenza, l'individuazione delle sue fonti (che erano spesso molteplici), e l'accertamento di nessi causali tra l'inquinamento e le conseguenze per la salute.

361. La natura dell'inquinamento, unitamente alle incertezze scientifiche connesse, erano state pertanto affrontate mediante l'elaborazione di nozioni giuridiche nel quadro del diritto ambientale, che esigevano che i legislatori e i tribunali adottassero un approccio proattivo e protettivo. A tale riguardo, il principio di prevenzione sanciva il dovere di prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento e il danno ambientale. Si basava sulla consapevolezza del fatto che il danno causato dall'inquinamento alla salute umana e all'ambiente era spesso irreversibile. Il principio di precauzione era uno strumento utilizzato per superare l'incertezza scientifica sui rischi per la vita e la salute

umana, o per l'ambiente. Era strettamente connesso al principio di prevenzione. La sua importanza risiedeva nel garantire la protezione in una fase precoce e nel ridurre il criterio probatorio del rischio.

362. Il terzo interveniente ha sostenuto che entrambi i principi fossero riconosciuti nelle dichiarazioni delle Nazioni Unite e nel diritto internazionale consuetudinario, e fossero sanciti anche in varie convenzioni internazionali delle quali l'Italia era parte, in materia di inquinamento dell'aria, inquinamento dell'acqua e gestione dei rifiuti.

363. Invocando la sentenza *Tătar* (sopra citata), ha sottolineato che la Corte aveva precedentemente individuato il principio di precauzione quale fonte del pertinente diritto internazionale, e l'aveva invocato nel ragionamento giuridico in cause riguardanti l'inquinamento ambientale.

364. Il terzo interveniente ha sostenuto che, in conformità al principio di prevenzione, appena emergeva un insieme di prove scientifiche indicanti l'esistenza di una minaccia per la vita e la salute umana, gli Stati erano obbligati ad adottare misure attive per prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale. Inoltre, ai sensi del principio di precauzione, anche qualora l'esistenza o la portata di alcuni rischi fossero incerte, l'inerzia non era giustificata e gli Stati erano tenuti a peccare di cautela.

365. *Client Earth* ha sottolineato il lavoro delle Procedure speciali del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani, comprendenti il Relatore speciale per i diritti umani e l'ambiente e il Relatore speciale sulle implicazioni per i diritti umani della gestione e dello smaltimento ecocompatibile di sostanze e rifiuti pericolosi.

366. Il terzo interveniente ha sostenuto che la raccolta di informazioni relative all'inquinamento ambientale fosse la prima misura essenziale per proteggere efficacemente la vita e la salute di una popolazione. Appena tali informazioni erano state raccolte, esse dovevano essere messe a disposizione del pubblico. L'interveniente ha sostenuto che l'obbligo di uno Stato di raccogliere e divulgare informazioni si applicava in modo continuo, e indipendentemente da una specifica procedura decisionale. Se un comportamento nocivo per l'ambiente era svolto senza un'autorizzazione ufficiale, come nel caso di specie, l'obbligo positivo di uno Stato di monitorare la situazione e fornire alla popolazione informazioni connesse alla protezione della sua salute acquisiva un'importanza perfino maggiore. Ha richiamato l'attenzione della Corte sull'articolo 5 § 1, lettera c) della Convenzione di Aarhus (si veda il paragrafo 182 *supra*).

367. Il terzo interveniente ha inoltre sostenuto che tale obbligo non esigeva soltanto la divulgazione di informazioni detenute da un'autorità pubblica, ma imponeva anche che le autorità raccogliessero informazioni proattivamente. Ha sottolineato che, secondo la Guida all'attuazione della Convenzione di Aarhus, la raccolta e la diffusione attiva di informazioni implicava la consapevolezza dell'urgenza che alcune tipologie di informazioni giungessero al pubblico. Mentre l'obbligo fondamentale era

rendere tali informazioni disponibili “progressivamente”, la Convenzione di Aarhus imponeva un chiaro obbligo di “divulgare immediatamente e senza indugio” qualsiasi informazione “che avrebbe potuto consentire al pubblico di adottare delle misure per prevenire o attenuare il danno derivante” da “qualsiasi imminente minaccia per la vita umana o per l’ambiente”, sia causata da attività umane che dovuta a cause naturali. Tale disposizione mirava a garantire che gli individui fossero informati di qualsiasi rischio per la loro salute derivante da attività inquinanti, in modo da potere adottare le necessarie precauzioni e/o chiedere alle autorità competenti misure urgenti.

(iii) *Macro Crimes*

368. Il terzo interveniente ha sostenuto che le relazioni delle Commissioni parlamentari di inchiesta emesse a decorrere dal 1995 (si vedano i paragrafi 10, 13, 28 e 74 *supra*), nonché la relazione della Dodicesima Commissione del Senato (si veda il paragrafo 73 *supra*), contenevano resoconti precisi riguardo all’inquinamento nell’area interessata dall’interramento e dalla combustione illegale di rifiuti, unitamente a dati allarmanti relativi all’aumento statistico dei tumori, che era confermato da diversi studi epidemiologici. È pertanto innegabile che lo Stato fosse non soltanto consapevole del grave fenomeno in esame, ma fosse addirittura, per iniziativa delle proprie commissioni parlamentari, costantemente informato degli sviluppi.

369. Il terzo interveniente ha sostenuto che i dati epidemiologici disponibili, ottenuti mediante studi svolti specificamente nelle aree interessate dal fenomeno in esame, come lo studio *Sentieri*, avevano rivelato un aumento dell’incidenza di patologie che la letteratura scientifica internazionale collegava alle sostanze rilasciate nell’ambiente da rifiuti pericolosi (si vedano i paragrafi 57 e 83 *supra*). A suo avviso, ciò costituiva la prova dell’esistenza di un rischio che la popolazione esposta all’inquinamento generato dallo smaltimento illegale di tali rifiuti avrebbe contratto patologie potenzialmente mortali.

(iv) *Il Sig. G. D’Alisa (Università di Coimbra) e il Prof. M. Amiero (KTH Regio Istituto di Tecnologia, Svezia)*

370. I terzi intervenienti hanno sostenuto che le autorità statali fossero a conoscenza del coinvolgimento della criminalità organizzata nel traffico di rifiuti tossici fin dalla metà degli anni novanta, ma avessero deciso di tenere tale informazione segreta, concentrandosi invece sulla cosiddetta “emergenza rifiuti”, connessa alle carenze nello smaltimento dei rifiuti urbani.

(v) *Il Prof. F. Bianchi (Consiglio nazionale delle Ricerche, Pisa, Italia)*

371. Il terzo interveniente ha sostenuto che le pratiche di smaltimento illegale di rifiuti da parte della criminalità organizzata, che avevano dato

luogo allo sversamento illegale e alla combustione all'aperto di rifiuti urbani e pericolosi, erano state documentate dall'inizio degli anni ottanta. Alla fine degli anni novanta, parte dei diversi tipi di rifiuti prodotti nella Regione Campania, e notevoli quantità di rifiuti pericolosi portate in Campania da altre regioni, erano state smaltite e incenerite illegalmente per circa vent'anni.

372. Il terzo interveniente ha richiamato l'attenzione della Corte su pubblicazioni scientifiche che avevano segnalato, fin dal 2004, eccessivi tassi di mortalità, morbilità e anomalie congenite nelle parti della Campania interessate dalle pratiche di smaltimento illegale di rifiuti (si veda il paragrafo 18 *supra*). Con particolare riguardo a uno studio pubblicato alla fine del 2004, ha sottolineato, tra altri punti, che la mortalità per tumore era notevolmente aumentata, in particolare per alcuni tipi di tumore, nell'area oggetto dello studio (vale a dire, i comuni di Giugliano in Campania, Qualiano e Villaricca). Ha osservato che l'area in questione era caratterizzata dalla presenza documentata di discariche abusive, nelle quali avveniva anche la combustione dei rifiuti, e da siti in cui erano stati interrati illegalmente rifiuti industriali (si veda il paragrafo 19 *supra*). Ha citato anche i risultati dello studio condotto dall'OMS tra il 2005 e il 2008 su richiesta del Dipartimento nazionale della protezione civile (si vedano i paragrafi 21 e 25 *supra*) e altri articoli scientifici che rafforzavano l'ipotesi di un collegamento tra la residenza in aree interessate dallo smaltimento incontrollato di rifiuti e vari effetti negativi sulla salute umana.

373. Secondo il terzo interveniente, le conoscenze disponibili raccolte tra il 2004 e il 2008 riguardo al collegamento tra le pratiche di smaltimento illegale di rifiuti e la salute, benché descrittive e non indicanti precisi nessi causali, erano tuttavia sufficienti a innescare un approccio precauzionale. Ciò comportava per le autorità la necessità di introdurre misure che tutelassero la salute pubblica.

374. Ha inoltre sottolineato che anche le persone che non erano affette da una particolare patologia potevano essere considerate vulnerabili per quanto riguarda la salute, in quanto la maggiore esposizione a fattori ambientali riconosciuti pericolosi per la salute comportava che esse avessero una maggiore probabilità, o rischio, di esiti sanitari sfavorevoli.

**(c) La valutazione della Corte**

*(i) I principi pertinenti*

375. La Corte ribadisce che l'articolo 2 della Convenzione non riguarda soltanto i decessi derivanti dall'uso della forza da parte di agenti dello Stato bensì stabilisce anche, nella prima frase del suo primo paragrafo, un obbligo positivo per gli Stati di adottare ogni misura appropriata per tutelare la vita delle persone sottoposte alla loro giurisdizione (si vedano, tra altri precedenti, *L.C.B. c. Regno Unito*, 9 giugno 1998, § 36, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III; *Öneryıldız c. Turchia* [GC], n. 48939/99, § 71,

CEDU 2004-XII, e *Budayeva e altri*, sopra citata, § 128). Inoltre, tale articolo, letto nell'insieme, contempla non soltanto situazioni in cui determinate azioni o omissioni da parte dello Stato hanno dato luogo a una morte lamentata, bensì anche situazioni in cui, nonostante un ricorrente sia sopravvissuto, esisteva chiaramente un rischio per la sua vita (si vedano, *mutatis mutandis*, *Makaratzis c. Grecia* [GC], n. 50385/99, §§ 49-55, CEDU 2004-XI, e *Kolyadenko e altri c. Russia*, nn. 17423/05 e altri 5, § 151, 28 febbraio 2012).

376. La Corte ha ritenuto che tale obbligo debba essere interpretato come applicabile nel contesto di qualsiasi attività, pubblica o meno, in cui possa essere in gioco il diritto alla vita (si vedano, tra altre, *Öneryıldız*, sopra citata, § 71; e *Brincat e altri c. Malta*, nn. 60908/11 e altre 4, § 101, 24 luglio 2014). La Corte ha ritenuto che l'obbligo di adottare ogni misura appropriata per tutelare la vita si applichi *a fortiori* nel contesto di attività che possono rappresentare un rischio per la vita umana in ragione della loro natura intrinsecamente pericolosa. Esse comprendevano la gestione di siti di raccolta dei rifiuti (si veda *Öneryıldız*, sopra citata, § 71), i test nucleari (si veda *L.C.B. c. Regno Unito*, sopra citata, § 36), e la gestione di un bacino idrico in una regione soggetta a forti piogge e a tifoni (si veda *Kolyadenko*, sopra citata, § 164).

377. Ha inoltre ritenuto che, affinché l'articolo 2 sia applicabile nel contesto di un'attività che è, per la sua stessa natura, in grado di mettere in pericolo la vita di un individuo, deve esservi un rischio "reale e imminente" per la vita. Può essere impossibile elaborare una regola generale in ordine a che cosa costituisca un rischio "reale e imminente" per la vita, in quanto ciò dipenderà dalla valutazione da parte della Corte delle particolari circostanze di un caso (si veda, *mutatis mutandis*, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera* [GC], n. 53600/20, §§ 511-12, 9 aprile 2024). Tuttavia, la giurisprudenza della Corte indica che il termine rischio "reale" corrisponda al requisito dell'esistenza di una minaccia per la vita grave, autentica e sufficientemente accertabile (*ibid.*, § 512, con ulteriori rinvii). La "imminenza" di tale rischio comporta un elemento di prossimità fisica della minaccia e la sua prossimità temporale (*ibid.*, con ulteriori rinvii).

378. Nel determinare se le autorità avessero l'obbligo positivo di adottare ogni misura appropriata per tutelare la vita, la Corte ha esaminato anche se le autorità nazionali sapessero o avrebbero dovuto sapere che i ricorrenti erano stati esposti a una minaccia per la vita (si vedano *Öneryıldız*, sopra citata, § 101; *Brincat*, sopra citata, § 105; e, *mutatis mutandis*, *Vilnes e altri c. Norvegia*, (nn. 52806/09 e 22703/10, §§ 222-23, 5 dicembre 2013).

379. Una volta accertata quest'ultima, la Corte ha il compito di determinare se, date le circostanze del caso, lo Stato avesse fatto tutto quanto poteva essergli richiesto per impedire che la vita del ricorrente fosse inevitabilmente messa in pericolo (si veda *L.C.B. c. Regno Unito*, sopra citata, § 36).

380. La Corte ribadisce che l'obbligo positivo di adottare ogni misura appropriata per tutelare la vita ai fini dell'articolo 2 comporta, in primo luogo, il dovere principale dello Stato di predisporre un quadro legislativo e amministrativo finalizzato a fornire un'efficace deterrenza contro le minacce per il diritto alla vita (si vedano *Öneryıldız*, sopra citata, § 89, e *Budayeva e altri*, sopra citata, § 129).

381. In ordine alla scelta di particolari misure operative finalizzate alla protezione dei cittadini le cui vite potrebbero essere messe in pericolo dai rischi intrinseci costituiti da attività pericolose, la Corte ha costantemente ritenuto che se lo Stato è tenuto ad adottare misure positive, la scelta dei mezzi è in linea di principio una questione compresa nel margine di discrezionalità dello Stato contraente (si veda *Öneryıldız*, sopra citata, §§ 71 e 90). Esistono diverse vie per assicurare il rispetto dei diritti previsti dalla Convenzione, e anche se lo Stato non ha applicato una particolare misura prevista dal diritto interno, esso può comunque adempiere al suo obbligo positivo mediante altri mezzi. A tale riguardo non deve essere imposto alle autorità un onere impossibile o sproporzionato senza tenere conto, in particolare, delle scelte operative che esse devono compiere in termini di priorità e di risorse; ciò deriva dall'ampio margine di discrezionalità di cui godono gli Stati, come precedentemente ritenuto dalla Corte, in difficili ambiti sociali e tecnici (si veda *Budayeva e altri*, sopra citata, §§ 134-35, e i precedenti ivi citati). La Corte ha inoltre osservato, in alcuni contesti, che affinché le misure siano efficaci, le autorità pubbliche devono agire tempestivamente, in modo appropriato e coerente (si veda, quale esempio, nel contesto del cambiamento climatico, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre*, sopra citata, § 548).

382. La Corte ha inoltre ritenuto che tra le misure preventive occorra sottolineare particolarmente il diritto del pubblico all'informazione (si vedano *Öneryıldız*, sopra citata, §§ 89-90, e *Budayeva e altri*, sopra citata, § 132). In relazione all'articolo 8, la Corte ha affermato che gli Stati hanno l'obbligo positivo di fornire accesso alle informazioni essenziali che permettono agli individui di valutare i rischi per la loro salute e le loro vite (si vedano *Guerra e altri*, sopra citata, §§ 57-60; *López Ostra*, sopra citata, § 55; *McGinley ed Egan c. Regno Unito*, 9 giugno 1998, §§ 98-104, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III; e *Roche c. Regno Unito* [GC], n. 32555/96, §§ 157-69, CEDU 2005-X). La Corte ha ammesso che tale obbligo possa, in determinate circostanze, comprendere anche l'obbligo di fornire tali informazioni (si vedano *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre*, sopra citata, § 538; *Brincat e altri*, sopra citata, § 102; *Vilnes e altri*, sopra citata, § 235, e *L.C.B. c. Regno Unito*, sopra citata, §§ 38-41; e *Tătar*, sopra citata, § 122). Ha inoltre riconosciuto che nell'ambito di attività pericolose, la portata degli obblighi positivi di cui agli articoli 2 e 8 della Convenzione si sovrapponga ampiamente (si veda *Brincat e altri*, sopra citata, § 102).

(ii) *L'applicazione al caso di specie*

- (α) La questione di sapere se le autorità fossero obbligate a proteggere le vite dei ricorrenti

383. Alla luce dei principi di cui sopra, la Corte ha, in primo luogo, il compito di determinare se le autorità fossero obbligate ad adottare misure appropriate per tutelare le vite dei ricorrenti.

384. La Corte riconosce preliminarmente che il caso di specie differisce dalle cause ambientali che riguardavano un'unica, individuata, circoscritta fonte di inquinamento o attività che lo causava, e una zona geografica più o meno limitata (si vedano, tra altri esempi, *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994, Serie A n. 303; *Fadeyeva c. Russia*, n. 55723/00, CEDU 2005-IV; *Giacomelli c. Italia*, n. 59909/00, CEDU 2006-XII; *Ledyayeva e altri c. Russia*, nn. 53157/99 e altri 3, 26 ottobre 2006; *Tătar*, sopra citata; *Dubetska e altri c. Ucraina*, n. 30499/03, 10 febbraio 2011; e *Kotov e altri c. Russia*, nn. 6142/18 e altri 13, 11 ottobre 2022) o l'esposizione a una particolare sostanza rilasciata da una fonte chiaramente identificabile (si veda, per esempio, *Brincat e altri*, sopra citata). Nel caso di specie, la Corte si trova di fronte a una forma di inquinamento particolarmente complessa e diffusa che si verifica principalmente, ma non esclusivamente, in terreni privati. Come già osservato, nelle parole del Senato italiano, il cosiddetto fenomeno della *Terra dei Fuochi* è caratterizzato da una molteplicità di fonti di inquinamento che sono molto diverse per tipologia, estensione geografica, inquinanti rilasciati, modalità con cui gli individui sono entrati in contatto con esse, e loro impatto ambientale (si veda il paragrafo 73 *supra*). Inoltre, la Corte sottolinea che il caso di specie non riguarda attività pericolose, come le attività industriali, svolte nel contesto di un quadro normativo esistente, come nella maggioranza dei casi giunti al suo esame. Al contrario, il caso di specie concerne attività svolte da privati, vale a dire dalla criminalità organizzata, nonché da industrie, imprese e individui, al di là dei limiti di qualsiasi forma di legalità o di regolamentazione giuridica. La Corte terrà conto di tali considerazioni nella sua valutazione volta a stabilire se nel caso di specie fossero sorti obblighi di protezione ai sensi dell'articolo 2. A tale riguardo, essa ribadisce che il suo approccio all'interpretazione dell'articolo 2 è guidato dall'idea che l'oggetto e il fine della Convenzione, quale strumento per la tutela di singoli esseri umani, esiga che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in modo da rendere le sue garanzie pratiche ed effettive (si veda, tra numerosi altri precedenti, *Öneryıldız*, sopra citata, § 69).

385. Passando alla sua valutazione, la Corte ritiene in primo luogo che non possa esservi alcun dubbio che lo sversamento illegale e pertanto privo di qualsiasi regolamentazione, accompagnato spesso dall'incenerimento e dall'interramento di rifiuti pericolosi, in questione nel caso di specie, siano attività intrinsecamente pericolose che possono rappresentare un rischio per la vita umana. La gravità del potenziale danno per la salute umana derivante

da tali attività, che interessano tutti gli elementi ambientali quali il suolo, l'acqua e l'aria, sembra essere incontestata tra le parti.

386. La Corte osserva, in aggiunta, che non sembrava che il Governo contestasse che l'esposizione a sostanze tossiche, quali quelle rilasciate nell'ambiente in conseguenza del fenomeno dell'inquinamento in esame, e che comprendevano noti agenti cancerogeni quali le diossine e i metalli pesanti, comporti un rischio per la vita e la salute. Il Governo si è piuttosto concentrato sui rilievi relativi all'assenza di un nesso causale scientificamente provato tra l'esposizione all'inquinamento in questione e l'insorgenza di una specifica patologia in relazione a ricorrenti individuali o a loro congiunti deceduti.

387. La Corte ritiene che il fascicolo contenga ampie prove che indicano che le autorità nazionali fossero a conoscenza dell'esistenza delle attività pericolose descritte sopra, e in particolare dello sversamento e dell'interramento illegale di rifiuti pericolosi, almeno dall'inizio degli anni novanta, se non da prima. Da diversi documenti contenuti nel fascicolo risulta chiaro che le indagini penali relative a tali pratiche erano state avviate fin dall'inizio degli anni novanta (si vedano i paragrafi 10, 16 e 35 *supra*). Inoltre, nel 1997 il *collaboratore di giustizia* C.S. aveva confermato al Parlamento italiano l'esistenza di pratiche di interramento e sversamento illegale di rifiuti pericolosi su vasta scala e sistematiche, in diverse parti della Campania, che erano iniziate alla fine degli anni ottanta (si veda il paragrafo 40 *supra*). C.S., che aveva una conoscenza diretta di tali pratiche in ragione del suo ruolo in una delle organizzazioni criminali che le perpetravano, aveva inoltre confermato al Parlamento che le prove di tali pratiche erano state messe a disposizione delle forze dell'ordine fin dal 1993 (si veda il paragrafo 40 *supra*). Negli anni 1996 e 1998, la Prima Commissione parlamentare di inchiesta ha segnalato la presenza di molteplici discariche abusive nelle province di Napoli e Caserta e ha osservato che in alcune zone il fenomeno dell'interramento e dello smaltimento dei rifiuti pericolosi era in aumento (si vedano i paragrafi 10 e 13 *supra*). Dai documenti agli atti risulta inoltre che tra il 2000 e il 2002 fossero state censite circa 980 discariche abusive nelle province di Napoli e Caserta (si veda il paragrafo 16 *supra*). In ordine alla pratica dell'incenerimento illegale dei rifiuti, la Corte osserva che secondo il materiale agli atti, la combustione illegale dei rifiuti in zone della Campania, e in particolare nelle province di Napoli e Caserta, era nota al Parlamento italiano almeno dal 2004 (si vedano i paragrafi 16 e 17 *supra*), benché le pratiche di incenerimento illegale in alcuni comuni fossero già state segnalate nel 2003 dalla ONG ambientalista *Legambiente* (si veda il paragrafo 5 *supra*).

388. La Corte osserva inoltre che il Parlamento italiano era stato informato fin dal 1996 dalla sua Prima Commissione di inchiesta che in alcune zone della Campania si registrava un aumento del tasso dei tumori (si veda il paragrafo 10 *supra*). Nel 1998, dopo aver constatato un aumento dei

tumori nella provincia di Caserta, la medesima Commissione di inchiesta aveva sollecitato che si indagasse sugli eventuali nessi tra tale aumento e lo sversamento illegale di rifiuti pericolosi in tale provincia (si veda il paragrafo 14 *supra*). Negli anni 2004 e 2005 sono stati pubblicati degli studi che rivelavano un aumento dell'incidenza del tumore e dei tassi di mortalità in zone della Campania caratterizzate dallo smaltimento illegale di rifiuti e dall'esistenza di discariche abusive (si vedano i paragrafi 18, 19 e 21 *supra*). Benchè tali studi iniziali non abbiano rivelato una correlazione certa e diretta tra l'esposizione all'inquinamento generato dalle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti e l'insorgenza di alcune patologie, essi hanno sollevato preoccupazioni a prima vista credibili sulle conseguenze gravi e potenzialmente pericolose per la vita dei cittadini interessati, individualmente e collettivamente, sulle quali è stata sollecitata un'ulteriore ricerca con la massima urgenza.

389. La Corte non può che osservare, inoltre, che nel 2011 la Marina statunitense aveva disposto delle misure precauzionali per il suo personale che viveva e lavorava in alcune zone delle province di Napoli e Caserta, nonostante la rilevata limitata disponibilità di informazioni da parte delle autorità italiane e la necessità di ulteriori indagini relative alla natura e alla portata dell'inquinamento ambientale in tali zone (si veda il paragrafo 32 *supra*).

390. Sulla base dei precedenti elementi, e tenendo presente la particolare natura del fenomeno dell'inquinamento in questione e della condotta che vi ha dato luogo (si veda il paragrafo 384 *supra*) la Corte ammette l'esistenza di un rischio per la vita "sufficientemente grave, autentico e accertabile" tale da implicare l'articolo 2 della Convenzione e fare sorgere un dovere di agire da parte delle autorità. La Corte ammette inoltre che il rischio possa essere considerato "imminente" nei termini stabiliti dalla giurisprudenza della Corte (si veda il paragrafo 377 *supra*) data la residenza dei ricorrenti, per un notevole arco temporale, nei comuni individuati dalle autorità statali come interessati dal fenomeno dell'inquinamento in questione, che era in atto, onnipresente, e inevitabile da decenni, e non era cessato all'epoca del deposito dei ricorsi presso la Corte. Essendo convinta del fatto che i ricorrenti fossero stati esposti al rischio descritto in tal modo, la Corte non ritiene necessario o appropriato esigere che i ricorrenti dimostrino un nesso provato tra l'esposizione a un tipo di inquinamento individuabile, o perfino a una sostanza nociva, e l'insorgenza di una specifica patologia pericolosa per la vita o alla morte in conseguenza di ciò (si contrapponga *Brincat*, § 83).

391. La Corte ritiene inoltre che, in conformità a un approccio precauzionale (si veda *Tătar*, sopra citata, § 120), dato che il rischio generale era noto da lungo tempo (si vedano i paragrafi 387 e 388 *supra*), il fatto che non vi fosse alcuna certezza scientifica riguardo ai precisi effetti che l'inquinamento può avere avuto sulla salute di un particolare ricorrente non può negare l'esistenza di un dovere di protezione, se uno degli aspetti

importanti di tale dovere è la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello del rischio (si veda, *mutatis mutandis*, *Kurt c. Austria* [GC], n. 62903/15, § 159, 15 giugno 2021; si veda altresì il paragrafo 395 *infra*). Concludere diversamente, date le specifiche circostanze nel caso di specie, comporterebbe che le autorità statali potrebbero invocare l'inadempimento o il ritardo nell'adempimento di un dovere al fine di negare la sua stessa esistenza, rendendo in tal modo inefficace la tutela fornita dall'articolo 2.

392. In considerazione di quanto sopra, la Corte conclude che l'articolo 2 è applicabile nel caso di specie e che gli obblighi positivi degli Stati ai sensi di tale articolo imponevano che le autorità nazionali adottassero ogni misura appropriata per tutelare le vite dei ricorrenti che risiedevano nei cosiddetti comuni della *Terra dei Fuochi*, come delimitata dalle direttive interministeriali, che le autorità stesse avevano individuato come interessati dal fenomeno dell'inquinamento in questione (si veda il paragrafo 7 *supra*).

393. La Corte passerà adesso a determinare la portata degli obblighi spettanti alla autorità statali e a valutare se le autorità abbiano adempiuto a tali obblighi.

- (β) La questione di sapere se le autorità abbiano adottato misure che erano adeguate alle circostanze

394. La Corte ribadisce che la portata degli obblighi spettanti alle autorità statali in un determinato contesto dipende dall'origine della minaccia, dal tipo di rischi in questione e dalla misura in cui un rischio o l'altro è suscettibile di riduzione (si vedano *Budayeva e altri*, sopra citata, §§ 136-37; *Kolyadenko*, sopra citata, § 161; e *Smiljanić c. Croazia*, n. 35983/14, § 70, 25 marzo 2021).

395. Nel contesto del caso di specie, la Corte ritiene che le autorità avessero, in primo luogo, il dovere di effettuare una valutazione globale del fenomeno dell'inquinamento in questione, vale a dire individuando le zone interessate e la natura e la portata dell'inquinamento in questione, e successivamente di agire al fine di gestire gli eventuali rischi rivelati. Ci si aspettava inoltre che indagassero sull'impatto di tale fenomeno di inquinamento sulla salute degli individui che vivevano nelle aree interessate da esso. Al medesimo tempo, ci si sarebbe ragionevolmente potuto aspettare che le autorità reagissero per contrastare il comportamento che dava luogo al fenomeno dell'inquinamento, vale a dire lo sversamento, l'interramento e l'incenerimento illegale dei rifiuti. Le autorità erano inoltre obbligate a fornire alle persone che vivevano nelle zone interessate dal fenomeno dell'inquinamento informazioni tempestive che permettessero alle stesse di valutare i rischi per la loro salute e le loro vite.

396. La Corte ribadisce inoltre che, nella loro scelta delle specifiche misure pratiche per osservare i loro obblighi, le autorità nazionali godono di ampia libertà, anche alla luce delle complesse scelte operative che esse devono compiere in termini di priorità e di risorse (si veda, *mutatis mutandis*,

*Budayeva e altri*, sopra citata, §§ 134-35). Ciò vale a maggior ragione considerando, come già osservato diverse volte, che il fenomeno dell'inquinamento in esame è caratterizzato da un eccezionale livello di complessità (si veda il paragrafo 73 *supra*). Detto ciò, rientra nella sfera della competenza della Corte valutare se le autorità abbiano affrontato il problema con la diligenza richiesta data la natura e la gravità della minaccia in questione. A tale riguardo, la Corte sottolinea che la tempestività della risposta delle autorità acquista un'importanza fondamentale (si veda *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, sopra citata, § 538). Essa ritiene inoltre che la natura e la gravità della minaccia esigessero una risposta sistematica, coordinata e globale da parte delle autorità.

397. In tale contesto, la Corte passerà a valutare le misure adottate dalle autorità, come presentate dal Governo.

– *Le misure per individuare le aree inquinate e verificare i livelli di inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque*

398. La Corte ritiene innanzitutto che l'individuazione delle aree interessate dall'inquinamento e l'accertamento della portata della specificata contaminazione ambientale sia un presupposto necessario sia per qualsiasi significativa valutazione dei rischi per la salute che per la definizione delle misure per gestire tali rischi.

399. Quale considerazione globale, la Corte rileva che, nelle sue osservazioni, il Governo ha invocato quasi esclusivamente le misure introdotte successivamente alla promulgazione del decreto-legge n. 136 nel dicembre 2013, convertito nella legge n. 6 del 2014. Il Governo ha sottolineato notevolmente il fatto che il decreto-legge del 2013 prevedesse la mappatura dei terreni agricoli nella regione Campania al fine di rilevare la presenza della contaminazione connessa allo sversamento, all'interramento e alla combustione illegale di rifiuti (si veda il paragrafo 104 *supra*). La Corte prende inoltre atto delle osservazioni del Governo relative all'importanza di tale strumento quale sforzo per accertare, in modo sistematico, la natura del fenomeno dell'inquinamento in questione.

400. In ordine alle azioni anteriori al 2013, il fascicolo contiene alcune prove relative alle attività svolte dall'ARPAC per censire le discariche abusive fin dai primi anni del 2000, e alle analisi per individuare gli inquinanti in tali discariche (si veda il paragrafo 16 *supra*). Tuttavia, il Governo non ha fornito alla Corte un quadro completo di tali attività. La Corte ribadisce inoltre che nel 2011 il *Department of the Navy* degli Stati Uniti, nel condurre la sua valutazione per la salute pubblica, ha rilevato la limitata disponibilità di informazioni da parte delle autorità italiane per determinare la natura e la portata della contaminazione nelle zone in cui risiedeva il personale della Marina statunitense, e che erano necessarie ulteriori indagini da parte delle autorità italiane per documentare la natura e la portata di tale contaminazione (si veda il paragrafo 32 *supra*).

401. La Corte è colpita da quella che sembra l'assenza di un approccio sistematico per individuare le zone interessate e gli inquinanti rilasciati in conseguenza del fenomeno della *Terra dei Fuochi* precedentemente all'emanazione dello strumento del 2013, nonostante le autorità conoscessero da quasi vent'anni tutti i significativi aspetti del problema (si vedano i paragrafi 10 e 14 *supra*). In considerazione di quanto sopra, la Corte non è persuasa del fatto che, almeno fino al 2013, le autorità avessero adottato misure adeguate per individuare le zone interessate dal fenomeno dell'inquinamento e la natura e la portata della contaminazione che ne derivava.

402. Passando alle misure introdotte a decorrere dal 2013, la Corte riconosce l'importanza, come sottolineato dal Governo, del decreto-legge n. 136 quale misura che permette di individuare le aree inquinate e di analizzare gli elementi ambientali per verificare la presenza di contaminanti. In ordine alla concreta attuazione di tale strumento, dal materiale presentato dal Governo risulta che le attività di analisi svolte tra il 2014 e il 2020 riguardassero 240 ettari di terreno che era stato classificato nei più alti presunti livelli di rischio, e che tali analisi erano state ultimate e che il Gruppo di lavoro ha classificato i terreni in questione in base ai suoi livelli di rischio finali (si veda il paragrafo 100 *supra*).

403. Mentre la Corte accoglie favorevolmente gli importanti sforzi descritti nel precedente paragrafo, ed è consapevole del fatto che attività di valutazione ambientale complesse come quelle in questione possano comportare lunghi processi, essa non può trascurare il fatto che, come osservato sopra, lo strumento che prevedeva tale valutazione era stato emesso tardivamente, ma anche che otto anni dopo la sua promulgazione, non era stata ancora svolta alcuna valutazione per alcuni terreni censiti e il progresso era lento per altri. In effetti, secondo il materiale presentato dal Governo, nel 2021 esistevano ancora aree appartenenti ai livelli di rischio identificati per le quali le analisi erano ancora in una fase preliminare e altre per le quali la classificazione e le analisi non erano neanche iniziate (si veda il paragrafo 101 *supra*). Inoltre, alla stessa data non sembra che fosse stato adottato alcun provvedimento in ordine ai terreni siti nei due comuni che il decreto interministeriale del 10 dicembre 2015 aveva compreso nella *Terra dei Fuochi*. A tale riguardo, in assenza di rilievi o di prove nel fascicolo riguardo ai motivi di tali ritardi nella sua attuazione, la Corte non può concludere che le autorità avessero agito con la diligenza cui erano tenute.

404. La Corte osserva inoltre che nella sua relazione sulla Campania del 2018, la Sedicesima Commissione parlamentare di inchiesta ha preso atto dell'importanza delle azioni del Gruppo di lavoro in materia di mappatura e analisi. Al medesimo tempo, ha espresso preoccupazione per il fatto che il Gruppo di lavoro fosse stato obbligato, senza alcuna colpa da parte sua, a svolgere la sua valutazione concreta riguardo alla contaminazione e al rischio associato per la salute e l'ambiente in assenza di un regolamento che stabilisse

i parametri e le procedure pertinenti per i terreni agricoli, nonostante la promulgazione di tale strumento fosse stata prevista dalla legge a decorrere dal 2006 (si veda il paragrafo 74 *supra*). Secondo la Commissione, ciò avrebbe potuto creare problemi per quanto riguarda la sottovalutazione del rischio in alcuni casi e la sopravvalutazione in altri (*ibid.*). La Corte osserva che la legge n. 6 del 2014 prevedeva che il regolamento in questione dovesse essere adottato entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore (si veda il paragrafo 106 *supra*), ma che comunque il regolamento era stato adottato soltanto nel 2019 (si veda il paragrafo 87 *supra*). Era poi occorso circa un ulteriore anno per l'emissione di una risposta alle richieste di informazioni del Gruppo di lavoro riguardo alle conseguenze che l'adozione di un simile regolamento avrebbero avuto sul suo lavoro (si veda il paragrafo 101 *supra*). Essendo consapevole anche delle preoccupazioni espresse dalla Commissione parlamentare, la Corte è ancora una volta indotta a mettere in discussione la diligenza delle autorità.

405. La Corte osserva inoltre, come sottolineato anche dai ricorrenti, che il decreto-legge n. 136 si concentra esclusivamente sul terreno utilizzato per l'agricoltura e sulle acque utilizzate ai fini dell'irrigazione agricola. Le indagini concernenti, per esempio, l'inquinamento dell'aria, o l'individuazione di aree interessate dall'inquinamento che non fanno parte del terreno agricolo non rientrano nel campo di applicazione dello strumento. A tale riguardo, la Corte osserva che, nella sua relazione sulla Campania del 2018, la Sedicesima Commissione parlamentare di inchiesta ha raccomandato, tra l'altro, che le misure di monitoraggio relative al fenomeno della *Terra dei Fuochi* fossero rivolte a tutti i siti interessati dalle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti e non soltanto a quelli situati all'interno di terreni agricoli, essendo il problema dell'inquinamento in questione, secondo le parole della Commissione, "di natura più ampia" (si veda il paragrafo 74 *supra*).

406. In ordine alle misure per accertare la contaminazione del suolo e delle acque non comprese nell'ambito delle attività di monitoraggio previste dal decreto-legge n. 136, nonché l'entità dell'inquinamento dell'aria nella cosiddetta zona della *Terra dei Fuochi*, il Governo ha rinviato al Piano di monitoraggio integrato "*Campania trasparente*" adottato nel 2015 (si veda il paragrafo 55 *supra*). È stato presentato soltanto un documento relativo allo stato di attuazione di tale piano di monitoraggio. Esso dimostra che parte delle attività di monitoraggio previste dal Piano erano state svolte a partire dal marzo del 2017 (si veda il paragrafo 68 *supra*). Il Governo ha dichiarato che tale programma era stato avviato nel 2015, benché non sia chiaro per quanto tempo fosse stato in vigore e se le attività di analisi e monitoraggio fossero mai state ultimate. Un documento contenente un programma delle attività da svolgere negli anni 2019-2021 da parte della Regione Campania nel contesto del "Piano di azione per contrastare il fenomeno dello sversamento e dell'incenerimento illegale dei rifiuti" (si veda il paragrafo 66 *supra*) indica

che era effettivamente previsto un “seguito” del programma *Campania trasparente*, e che esso comprendeva il monitoraggio dell’aria e delle acque, non soltanto in zone agricole bensì anche in contesti urbani. Alla data di pubblicazione di tale documento nell’aprile del 2019, sembrava che le misure previste fossero in una fase preliminare, che riguardava uno studio degli esistenti sforzi di monitoraggio al fine di programmare in una fase successiva attività più mirate; sarebbero state pianificate attività di campionamento al fine di definire le aree di interesse (*ibid.*).

407. Il Governo ha inoltre menzionato, senza approfondire la sua dichiarazione, che l’ARPAC aveva svolto delle attività di monitoraggio ambientale, comprendenti il monitoraggio della qualità dell’aria e le analisi delle acque superficiali, delle acque freatiche e delle acque di balneazione. La Corte non è stata in grado di ottenere un quadro chiaro ed esaustivo di tali attività, né di stabilire se e in quale modo esse fossero connesse ad altri sforzi di monitoraggio.

408. Sulla base delle osservazioni e della documentazione presentate dal Governo, la Corte non può che concludere che quanto è stato fatto o era previsto in relazione all’accertamento della contaminazione del suolo, delle acque e dell’aria – al di là delle attività descritte in relazione al decreto del 2013, che, come menzionato sopra, riguardava soltanto i terreni agricoli nei comuni ufficialmente designati della *Terra dei Fuochi*, – fosse alquanto frammentario.

409. Passando agli sforzi per identificare le zone interessate dallo sversamento, dalla combustione e dall’incenerimento illegale dei rifiuti al di fuori dell’ambito di applicazione del decreto del 2013, la Corte prende atto dell’istituzione, nel 2016, di una piattaforma informatica per registrare l’ubicazione dei siti in cui erano sversati e inceneriti i rifiuti, in conformità al “Piano di azione per contrastare il fenomeno dello sversamento e dell’incenerimento illegali dei rifiuti” a livello regionale (si veda il paragrafo 66 *supra*). Secondo informazioni presentate dal Governo, nel 2019 la piattaforma era operativa. La Corte rileva inoltre che il Governo ha rinviato in modo impreciso al fatto che l’ARPAC avesse raccolto dati relativi ai siti interessati dallo sversamento e dall’incenerimento illegale di rifiuti. Non è chiaro alla Corte se e in quale modo tali sforzi fossero interconnessi o coordinati. In ordine all’istituzione di registri delle aree interessate dall’abbandono e dall’incenerimento dei rifiuti ai sensi della legge regionale n. 20 del dicembre 2013 (si veda il paragrafo 42 *supra*), e in risposta a una domanda della Corte relativa all’attuazione di tale disposizione, nelle sue osservazioni del settembre del 2019 il Governo ha elencato soltanto sette comuni come aventi istituito tali registri, sottolineando tuttavia che era responsabilità dei singoli comuni farlo.

410. In considerazione di quanto sopra, la Corte ritiene che, in ordine alle misure adottate per individuare le zone interessate dal fenomeno dell’inquinamento in questione e per accertare la natura e la portata della

contaminazione non compresa nel campo di applicazione del decreto-legge n. 136 del 2013, nella documentazione presentata alla Corte non vi è alcuna prova di una risposta sistematica, coordinata e completa da parte delle autorità.

411. La Corte osserva infine che, secondo la documentazione presentata dalle parti e risalente agli anni 2018-2021, non sembra che il fenomeno dell'inquinamento in questione sia cessato, in quanto sono continuate a emergere nuove discariche illegali, e ha continuato a essere segnalato l'incenerimento illegale (si vedano i paragrafi 73, 84 e 99). La Corte osserva che, in tale contesto, le misure per assicurare l'aggiornamento periodico della situazione nelle zone interessate sono particolarmente importanti. La Corte osserva che il Governo non ha presentato alcuna osservazione specifica su questo punto, nonostante un invito della Corte a fornire informazioni a tale riguardo.

– *Le misure per gestire i rischi*

412. La Corte osserva che il Governo ha sottolineato particolarmente le misure adottate per gestire il rischio ai sensi del decreto-legge n. 136 del 2013 (si veda il paragrafo 104 *supra*). Ha richiamato l'attenzione della Corte sul fatto che i terreni esaminati ai sensi di tale strumento erano stati classificati in livelli di rischio che comportavano diversi gradi di restrizioni delle attività agricole, al fine di tutelare la salute (si veda il paragrafo 116 *supra*). Il Governo ha inoltre citato i decreti interministeriali dell'11 marzo 2014 e del 12 febbraio 2015, che hanno formalizzato la classificazione dei terreni effettuata dal Gruppo di lavoro e le restrizioni allo svolgimento delle attività agricole. Detto ciò, da alcuni documenti presentati dal Governo emerge che vi sia stato un certo ritardo nell'adozione di alcuni strumenti legislativi che formalizzavano le conclusioni del Gruppo di lavoro e introducevano le restrizioni connesse, il che ha comportato ritardi nell'attuazione delle misure di protezione (si vedano i paragrafi 100 e 101 *supra*).

413. Passando a misure di protezione simili non comprese nell'ambito del decreto del 2013, che concerne soltanto il terreno agricolo, la Corte osserva che la legge regionale n. 20 del dicembre 2013 (si veda il paragrafo 42 *supra*) prevedeva che dovessero essere istituiti registri delle aree interessate dall'abbandono e dall'incenerimento di rifiuti e che le aree individuate in tali registri non potessero essere utilizzate per attività agricole, produttive, edilizie, turistiche, o commerciali in attesa di prove, *inter alia*, del fatto che potevano essere esclusi rischi per la salute. Pur osservando ancora una volta che, secondo il Governo, al 2019 soltanto sette comuni avevano istituito tali registri, la Corte osserva di non essere in possesso di informazioni, né il Governo ha presentato alcuna informazione, in ordine alle misure di protezione adottate in conformità a tali disposizioni.

414. La Corte osserva che il Governo ha inoltre sottolineato notevolmente gli sforzi compiuti in relazione alla bonifica del terreno interessato dal

fenomeno dell'inquinamento in questione. A tale riguardo, esso ha individuato il programma di bonifica nazionale del 2018 quale strumento fondamentale per realizzare urgenti misure di bonifica e messa in sicurezza in quello che era definito "terreno contaminato" nella zona della *Terra dei Fuochi*. La Corte osserva tuttavia che la documentazione presentata in relazione a tale strumento concerne meramente le attività preparatorie necessarie per avviare il programma (si veda il paragrafo 93 *supra*).

415. In ordine agli sforzi di bonifica a livello regionale, secondo la relazione sull'avanzamento del programma di bonifica regionale, pubblicata nel marzo del 2019 dalla Giunta regionale della Campania, e invocata dai terzi intervenienti, per circa il 70% dei siti della Regione censiti come bisognosi di bonifica nel programma del 2013, nonché per quelli aggiunti successivamente, non era stata avviata alcuna procedura (si veda il paragrafo 81 *supra*). Dalla medesima relazione emerge che, all'epoca della sua elaborazione, le attività di bonifica erano state concluse soltanto nel 3% dei siti (*ibid.*). Detto ciò, la Corte osserva che tale relazione riguarda non soltanto la bonifica relativa al fenomeno dell'inquinamento in questione nel caso di specie, bensì tutte le aree bisognose di bonifica a livello regionale.

416. Con specifico riferimento al fenomeno della *Terra dei Fuochi*, la Corte prende atto dell'affidamento del Governo sulle misure adottate negli anni 2017 e 2018 per accelerare l'attuazione delle misure di messa in sicurezza e bonifica nelle zone individuate nel Piano di bonifica regionale del 2013 e nelle successive integrazioni, gran parte delle quali riguardano quella che i documenti denominano zona della *Terra dei Fuochi* (si vedano i paragrafi 70 e 76 *supra*). Gli interventi relativi ai comuni elencati nei comuni ufficialmente designati della *Terra dei Fuochi*, come sottolineato dal Governo, comprendevano la messa in sicurezza di diverse discariche abusive e la successiva bonifica della zona interessata; la classificazione e la bonifica del terreno agricolo individuato ai sensi della legge n. 6 del 2014 (si veda il paragrafo 103 *supra*); la rimozione dei rifiuti da vari siti, compreso dei rifiuti solidi urbani da siti di stoccaggio provvisorio, e lo svolgimento di indagini preliminari del suolo, nonché l'adozione delle necessarie misure di messa in sicurezza e bonifica. Benché debbano essere certamente riconosciuti tali sforzi per accelerare le attività di bonifica, la Corte osserva che diverse attività prevedono meramente una classificazione preliminare delle aree in questione. Inoltre, il documento presentato dal Governo ha individuato le difficoltà incontrate nell'elaborazione del Piano e ha messo in guardia dagli eventuali ostacoli aggiuntivi che potrebbero rallentare il processo (si veda il paragrafo 76 *supra*). La Corte osserva infine che, al settembre del 2019, in termini di attuazione concreta, il Governo ha sottolineato soltanto la pubblicazione della documentazione di una gara pubblica.

417. In ordine alle misure di bonifica svolte a livello comunale, nelle sue osservazioni del settembre del 2019 il Governo ha menzionato che alcune attività di bonifica erano svolte direttamente dai comuni con finanziamenti

regionali, e che la Regione Campania si era impegnata ad aiutare i comuni che non avevano la capacità di svolgere tali attività da soli. Tuttavia, non è stato fornito alcun ulteriore dettaglio. Mentre dalla documentazione contenuta nel fascicolo emerge che il Piano di azione e le sue successive articolazioni prevedessero alcune misure (si vedano i paragrafi 66, 78 e 85), il Governo non ha fornito particolari su di esse. In sintesi, è difficile per la Corte valutare, in modo sufficientemente particolareggiato, in quale misura siano stati pianificati o attuati gli sforzi a livello locale, e se e come siano interconnesse le azioni elencate dal Governo.

418. La Corte osserva che la Sesta Commissione parlamentare di inchiesta, nella sua relazione del 2018 relativa alla Campania, ha sottolineato la complessiva lentezza del progresso nella Regione nel bonificare i siti inclusi come “siti di interesse nazionale” e bisognosi di urgente bonifica (si veda il paragrafo 74 *supra*). Ha inoltre rinviato, tra altri punti, alle difficoltà generalizzate nelle procedure di appalto pubbliche necessarie per scegliere i fornitori, che hanno portato a un “blocco” delle attività di bonifica urgentemente necessarie (*ibid.*).

419. La Corte osserva inoltre che nella sua relazione del dicembre del 2020, il Gruppo di lavoro istituito dell’Istituto Superiore di Sanità e dalla Procura della Repubblica di Napoli Nord (si veda il paragrafo 63 *supra*) ha segnalato che al momento dell’inizio dell’indagine nel 2016 non era stata svolta alcuna significativa attività di bonifica e di risanamento, nella zona oggetto dello studio, comprendente 38 comuni, 37 dei quali erano comuni individuati dai decreti come facenti parte dell’area della *Terra dei Fuochi* (si veda il paragrafo 98 *supra*).

420. La Corte prende inoltre atto delle preoccupazioni espresse dal Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle sostanze tossiche e i diritti umani in ordine agli sforzi di bonifica in relazione al fenomeno della *Terra dei Fuochi*, dopo una visita in Italia nel 2021 (si veda il paragrafo 178 *supra*). Il Relatore speciale ha sottolineato l’insufficiente finanziamento stanziato a tale fine e ha ritenuto che fosse necessario un maggiore sostegno da parte del Governo centrale.

421. Complessivamente, sulla base delle informazioni che le sono state presentate, che riguardano spesso l’intera Regione Campania, la Corte ritiene difficile ottenere una chiara percezione degli sforzi di bonifica previsti nei comuni interessati dal fenomeno della *Terra dei Fuochi*, in particolare in ordine all’inquinamento che ne è derivato, e alle misure concrete adottate per attuarli. Sottolinea, a tale riguardo, che la Sesta Commissione parlamentare di inchiesta, nella sua relazione del 2018 relativa alla Campania, ha dichiarato di avere avuto difficoltà a ottenere una ricostruzione attendibile delle attività di bonifica nella Regione Campania, benché non soltanto in relazione alla *Terra dei Fuochi*, e che le informazioni presentatele dalle autorità responsabili di tali attività erano spesso frammentarie e obsolete (si veda il paragrafo 74 *supra*). Secondo la Corte, il fatto stesso che una Commissione

di inchiesta istituita dallo Stato abbia ritenuto di non essere in grado di mettere insieme un quadro completo, e non abbia potuto ottenere dati aggiornati e sufficientemente ampi è rivelatore, e rivela in sé e di per sé un motivo di preoccupazione.

422. Quello che emerge dalle informazioni presentate alla Corte, in termini molto generali, è un complessivo lento progresso negli sforzi di bonifica, in cui molte azioni descritte dal Governo comportano soltanto misure preliminari, non più tardi degli anni 2017 e 2019. Anche gli sforzi di bonifica a vari livelli sembrano essere caratterizzati da ritardi, nonostante le dichiarazioni sull'urgente necessità di bonifica in alcune zone interessate dalle pratiche di smaltimento illegale di rifiuti. Non è chiaro alla Corte se e in quale modo i vari sforzi previsti a livello comunale, regionale e nazionale fossero interconnessi e/o coordinati. A quest'ultimo riguardo, la Corte rinvia alle preoccupazioni espresse dalla Sesta Commissione parlamentare di inchiesta, nella sua relazione del 2018 relativa alla Campania, circa un problema generalizzato di coordinamento e di attribuzione delle responsabilità nella sfera della bonifica, in particolare in ordine all'individuazione degli enti responsabili delle attività di bonifica a diversi livelli dell'apparato statale (si veda il paragrafo 74 *supra*). La stessa Commissione aveva rilevato un lento progresso nonostante quella che aveva definito una situazione estremamente grave che esigeva un'azione rapida, efficiente ed effettiva (*ibid.*).

423. Infine, la Corte non è stata in grado di comprendere come dovessero essere 'messe in sicurezza' le zone che non sono state ancora bonificate o in cui sussistevano ostacoli per la bonifica.

– *Le misure per indagare sugli impatti sanitari*

424. Secondo le osservazioni del Governo, sono state adottate un notevole numero di misure per indagare sull'impatto del fenomeno dell'inquinamento sulla salute, al fine di proteggere gli individui residenti in quella che esso definisce la zona della *Terra dei Fuochi*.

425. Passando al materiale fornito dal Governo a sostegno delle sue osservazioni, la Corte non può fare a meno di osservare preliminarmente che il Governo ha fatto un rinvio generale a una nota redatta dall'Amministrazione regionale della Campania (si veda il paragrafo 322 *supra*).

426. La Corte osserva, come fa in relazione alle altre categorie di misure, che la maggioranza delle azioni elencate riguarda misure introdotte dopo il 2013. Tra le prove di azioni precedenti sottolineate dal Governo figura l'incarico da parte del Dipartimento nazionale della protezione civile dello studio svolto congiuntamente all'OMS (si vedano i paragrafi 21 e 25 *supra*). Ancora una volta, la Corte non può escludere la possibilità che siano state svolte altre indagini, che non sono state elencate dal Governo e non sono inserite nel materiale presentato dalle parti. Allo stesso tempo, osserva che il

Senato italiano, mediante la sua Dodicesima Commissione, ha richiamato l'attenzione sui ritardi nel riconoscimento della gravità del fenomeno della *Terra dei Fuochi*, specialmente per quanto riguarda i rischi per la salute e la necessità di adottare delle misure per individuare il tumore tra i pertinenti gruppi della popolazione (si veda il paragrafo 73 *supra*). Nella medesima relazione, il Senato italiano ha concluso che almeno fino al 2013, e in una certa misura anche all'epoca della redazione della sua relazione nel 2018, le autorità non avevano raccolto dati sufficienti riguardo all'impatto dell'inquinamento connesso al fenomeno della *Terra dei Fuochi* sull'ambiente e sulla salute pubblica (si veda il paragrafo 73 *supra*).

427. Passando alle misure introdotte dal 2013, e dopo un esame complessivo della documentazione presentata dal Governo, la Corte rileva che una delle azioni fondamentali menzionate nella documentazione delle autorità sanitarie regionali della Campania è l'attuazione delle disposizioni in materia sanitaria introdotte dalla legge n. 6 del 2014 (si veda il paragrafo 107 *supra*). Tali disposizioni comprendevano l'introduzione di misure volte a definire le analisi e gli accertamenti necessari per monitorare la salute della popolazione residente nei comuni interessati dalle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti individuati dalle pertinenti direttive interministeriali. La Corte osserva inoltre che il Governo ha presentato una documentazione attestante il progresso compiuto nell'attuazione di tali disposizioni. In particolare, risulta che sia stato compiuto un notevole progresso nell'ambito dei percorsi di accertamento e di cura del tumore in Campania, con lo stanziamento di finanziamenti e iniziative mirati specificamente ai comuni della *Terra dei Fuochi*, e nell'attuazione di misure di prevenzione in relazione a patologie potenzialmente connesse all'esposizione all'inquinamento derivante da pratiche di smaltimento illegale di rifiuti in tali comuni. La Corte rileva inoltre le misure adottate per potenziare i Registri Tumori e la sorveglianza epidemiologica, con il risultato che entro il 2018 l'intera popolazione della Regione Campania era sottoposta a sorveglianza epidemiologica.

428. La Corte prende inoltre atto di una notevole quantità di indagini epidemiologiche svolte sotto l'egida delle autorità. Essa rileva, in particolare, gli studi finalizzati a monitorare l'esposizione umana agli inquinanti ambientali e i rischi per la salute nella Regione Campania, elencati dal Governo (si vedano i paragrafi 55 e 86 *supra*). La Corte osserva che, a eccezione dello studio "SPES", avviato nel 2015 (si veda il paragrafo 55 *supra*) e che sembra essere stato ultimato (dato che era previsto uno studio di follow-up), non sono stati forniti dati o altre informazioni relativi agli altri studi (si veda il paragrafo 86 *supra*). Il Governo ha sottolineato la collaborazione tra le Procure e gli enti coinvolti nella sorveglianza epidemiologica (si veda il paragrafo 63 e 69 *supra*). A tale ultimo riguardo, la Corte prende atto dello studio che ha indagato sui possibili impatti sanitari delle pratiche di smaltimento dei rifiuti, sia legali che illegali, in 38 comuni

del circondario della Procura della Repubblica di Napoli Nord, condotto dal Gruppo di lavoro istituito in base a un accordo tra l'Istituto Superiore di Sanità e la Procura della Repubblica di Napoli Nord; le conclusioni sono state pubblicate nel 2020 (si veda il paragrafo 98 *supra*). La Corte prende inoltre atto del progetto “*Sentieri*” e, in particolare, degli aggiornamenti degli studi condotti negli anni 2015 (si veda il paragrafo 57 *supra*) e 2019 (si veda il paragrafo 83 *supra*).

429. In tale contesto, e sulla base del materiale che le è stato presentato, la Corte non è persuasa del fatto che, almeno prima del 2013, le autorità avessero adottato misure adeguate per indagare sulle conseguenze per la salute relative al fenomeno dell'inquinamento in questione. La Corte osserva che già nel 1998 la Seconda Commissione parlamentare di inchiesta, nel rilevare un aumento dei tumori nella provincia di Caserta, aveva sollecitato le autorità a indagare sugli eventuali nessi tra tale aumento e lo sversamento illegale di rifiuti pericolosi nel territorio in questione (si veda il paragrafo 14 *supra*). Benché la Corte riconosca il progresso compiuto nel periodo intercorso, descritto nei precedenti paragrafi, e non sottovaluti minimamente l'importanza delle misure adottate, essa ritiene sorprendente che il primo tentativo di approccio coordinato, sistematico e globale per monitorare la salute e assicurare la sorveglianza epidemiologica della popolazione residente nella zona interessata dal fenomeno dell'inquinamento in questione sia stato proposto quasi vent'anni dopo, con la promulgazione della legge n. 6 del 2014 (si vedano i paragrafi 105 e 107 *supra*). La Corte non può, inoltre, fare a meno di osservare che sembra che gli sforzi di attuazione di quelle che il Governo definisce “disposizioni sanitarie” della legge n. 6 del 2014 abbiano avuto una forma tangibile soltanto a decorrere dal 2016. Infatti, dal materiale presentato dal Governo emerge che fino al giugno del 2016 non fosse stata adottata alcuna misura per attuare tali disposizioni, e che, a causa di tale inerzia, si era reso necessario che un Commissario ad Acta adottasse un decreto che delineava un programma di azione, al fine di assicurare l'entrata in vigore delle disposizioni in questione (si veda il paragrafo 62 *supra*).

430. In considerazione di quanto sopra, la Corte non è persuasa che le autorità abbiano agito con la dovuta diligenza nella loro indagine relativa all'impatto sulla salute del fenomeno dell'inquinamento in questione.

– *Le misure per contrastare lo sversamento, l'interramento e l'incenerimento illegali dei rifiuti*

431. La Corte ribadisce che il fenomeno dell'inquinamento in questione derivava dallo sversamento, dall'interramento e dall'incenerimento dei rifiuti da parte della criminalità organizzata, nonché da parte di industrie, imprese e persone che operavano al di fuori dei limiti di qualsiasi condotta lecita. In ordine alle misure finalizzate a prevenire e scoraggiare tale condotta, il Governo si è concentrato sul monitoraggio del territorio interessato da parte

delle forze dell'ordine e sulla repressione di tale condotta da parte del sistema della giustizia penale.

– *Il monitoraggio del territorio da parte delle forze dell'ordine*

432. In ordine alla prima categoria di misure sottolineate dal Governo, è stata attirata l'attenzione della Corte sulla creazione, nel novembre del 2012, dell'Incaricato, figura istituzionale istituita per fungere da collegamento tra le forze dell'ordine e i diversi attori istituzionali coinvolti negli sforzi di contrasto alle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti (si veda il paragrafo 34 *supra*). Le due relazioni dell'Incaricato del 2019 e del 2020, presentate dal Governo, rivelano gli ampi sforzi compiuti da tale attore istituzionale per riunire tali vari enti e coordinare le attività di monitoraggio (si vedano i paragrafi 84 e 99 *supra*). Le relazioni rivelano anche concreti ampi sforzi per quanto riguarda il monitoraggio territoriale da parte dei differenti organi delle forze dell'ordine (esercito, varie forze di polizia), anche tramite operazioni congiunte supervisionate dall'Incaricato. Ciò che emerge anche quale misura particolarmente importante è la raccolta di statistiche da parte dell'Incaricato, non soltanto sul numero dei roghi e dei siti di smaltimento abusivi segnalati o scoperti, ma anche sulle attività svolte dagli organi di polizia. Per esempio, la relazione del gennaio del 2021, presentata dal Governo, elenca il numero di unità di polizia dispiegate, il numero dei controlli di società, persone e veicoli, il numero dei sequestri di società e di veicoli, il numero delle sanzioni amministrative irrogate nel secondo semestre del 2020 (si veda il paragrafo 99 *supra*). Detto ciò, deve essere osservato che l'Incaricato ha sottolineato gli ostacoli incontrati nello svolgimento delle sue funzioni. In particolare, la relazione del 2021 rinvia, per esempio, all'assenza di collaborazione da parte delle autorità regionali (*ibid.*). Sono state espresse preoccupazioni anche per quanto riguarda le carenze di personale nelle forze dell'ordine (si veda il paragrafo 84 *supra*).

433. La Corte osserva che il Governo ha sottolineato notevolmente il rafforzamento delle attività di monitoraggio nell'ambito del Piano di azione del 2016 (si veda il paragrafo 66 *supra*). Secondo il preambolo del Piano di azione, ciò era considerato necessario in considerazione del fatto che i metodi di smaltimento illegale dei rifiuti erano particolarmente diffusi in zone in cui la presenza delle forze dell'ordine era meno visibile, il che contribuiva a generare un senso di impunità. In aggiunta al dispiegamento di personale delle forze dell'ordine e dell'esercito, il Piano prevedeva anche il monitoraggio aereo e l'uso di telecamere di sorveglianza. Il Governo ha menzionato anche il "Piano di azione" rivisto del 2018 che prevedeva un aumento del numero di agenti di polizia e di personale dell'esercito ai fini del pattugliamento e l'istituzione di una rete di monitoraggio potenziata mediante telecamere di sorveglianza, droni e altri dispositivi (si veda il paragrafo 78 *supra*).

434. Sebbene la Corte riconosca certamente l'importanza della creazione nel 2012 della figura dell'Incaricato al fine di assicurare un livello di coordinamento tra gli attori coinvolti nel contrasto alle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio e il controllo del territorio, e fornire dati concreti in relazione alle azioni adottate per contrastare tale condotta, essa osserva che tale posto era stato creato quando le autorità avevano appreso della condotta che dava luogo al fenomeno in questione, in tutte le sue componenti, da quasi un decennio, se non di più. Analogamente, benché la Corte accolga favorevolmente il tentativo di semplificare gli sforzi di monitoraggio ai sensi del "Piano di azione" del 2016, essa mette ancora una volta in discussione la tempestività di tale azione, tanto più se confrontata con la successiva necessità di introdurre un nuovo Piano di azione nel 2018, comprendente nuove misure per intensificare tali sforzi (si veda il paragrafo 78 *supra*).

– *Le indagini penali e i procedimenti giudiziari*

435. La Corte prende atto dell'affermazione generale del Governo secondo la quale le autorità avevano agito rigorosamente, puntualmente ed effettivamente per punire i responsabili dei danni ambientali in quella che esse definiscono zona della *Terra dei Fuochi*. A sostegno delle sue osservazioni, ha invocato le indagini penali relative alle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti nella zona in questione e i successivi procedimenti penali, sottolineando allo stesso tempo che erano state adottate importanti misure legislative nell'ambito del diritto penale.

436. In ordine a tali misure legislative, la Corte osserva che, nella sua relazione del 1996, la Prima Commissione parlamentare di inchiesta ha sottolineato la necessità che i reati fossero inseriti nel quadro del diritto penale quali delitti piuttosto che come contravvenzioni (si veda il paragrafo 10 *supra*). Nella sua relazione del 1998, la Seconda Commissione parlamentare di inchiesta ha sottolineato le difficoltà segnalate dalla magistratura nell'assicurare la punizione dei reati ambientali, la maggioranza dei quali erano reati contravvenzionali (si veda il paragrafo 13 *supra*). La Corte osserva che, come sostenuto dai ricorrenti e dai terzi intervenienti, il primo delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" era stato introdotto nel 2001 (si veda il paragrafo 131 *supra*).

437. La Corte osserva inoltre che, nel 2004, la Terza Commissione parlamentare di inchiesta ha espresso l'opinione che la protezione ambientale offerta mediante il quadro del diritto penale fosse scarsamente efficace e avesse soltanto un modesto effetto deterrente (si veda il paragrafo 20 *supra*). Ha sottolineato l'assenza di un quadro giuridico unificato e coordinato per i reati ambientali. Ha ribadito il fatto che la maggior parte dei reati fossero di natura contravvenzionale, fatto che la Commissione considerava, di per sé, sollevare diverse preoccupazioni riguardo alla reale efficacia di tali disposizioni. In particolare, ciò comportava che la legge prevedesse brevi

termini di prescrizione, precludeva l'uso di determinati strumenti di indagine, e limitava anche l'applicabilità di alcune misure cautelari. La Commissione ha inoltre commentato che, sebbene l'introduzione del reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nel 2001 avesse segnato un'importante evoluzione, le autorità inquirenti che erano state sentite sollevavano dubbi sulla sua efficacia, date le difficoltà incontrate nel provare la condotta che costituiva la base del reato.

438. La Corte riconosce inoltre l'introduzione del reato di incenerimento illecito di rifiuti nel 2013 (si veda il paragrafo 132 *supra*), che, nelle parole della Sesta Commissione parlamentare di inchiesta, costituiva un intervento legislativo finalizzato ad affrontare un aspetto della specifica natura del fenomeno che si verificava nella cosiddetta *Terra dei Fuochi* (si veda il paragrafo 74 *supra*). Pur elogiando l'intenzione di affrontare un problema estremamente grave mediante un reato specifico, la stessa Commissione di inchiesta, ha dichiarato nella sua relazione del 2018 relativa alla Regione Campania che il reato in questione non si era dimostrato in pratica uno strumento efficace nella lotta contro il fenomeno dell'incenerimento illegale (si veda il paragrafo 74 *supra*). In una precedente relazione, pubblicata anch'essa nel 2018, la Commissione aveva descritto la limitata applicazione della disposizione pertinente rispetto alla frequenza del fenomeno che essa era destinata a contrastare.

439. La Corte osserva, come sottolineato anche dai ricorrenti e dai terzi intervenienti, che soltanto nel 2015, con la promulgazione della legge n. 68, è stata introdotta una serie di reati specifici al fine di contrastare il traffico e lo sversamento illegale dei rifiuti (si veda il paragrafo 133 *supra*). Nel 2018 la Sesta Commissione parlamentare di inchiesta, pur accogliendo favorevolmente l'adozione di queste ultime disposizioni, ha ritenuto che sarebbe stato necessario monitorare in quale misura i reati ambientali introdotti da quest'ultima legge sarebbero stati in grado di fornire strumenti più efficaci per contrastare i reati ambientali (si veda il paragrafo 74 *supra*).

440. Senza addentrarsi in una valutazione *in abstracto* di tale quadro, la Corte ritiene che, come descritto sopra e nel contesto delle preoccupazioni espresse dalle Commissioni parlamentari di inchiesta, emergono dei dubbi riguardo all'efficacia del quadro normativo fissato nella prevenzione dei reati ambientali, compresi quelli derivanti dal comportamento in questione nel caso di specie, almeno fino alla promulgazione della legge n. 68 nel 2015. Inoltre, sembra che fino al 2015, la risposta legislativa sia stata non soltanto poco convincente per quanto riguarda la sua efficacia, bensì anche lenta e frammentaria, con la creazione nel tempo di singoli delitti ma senza alcun tentativo di rivisitare, olisticamente, le carenze del sistema penale individuate dalle stesse Commissioni del Parlamento italiano.

441. Passando alle relative osservazioni del Governo concernenti le indagini e i procedimenti penali derivanti da esse, la Corte osserva che dal fascicolo risulta che le indagini penali relative allo sversamento e

all'interramento dei rifiuti da parte della criminalità organizzata fossero state avviate fin dagli anni novanta (si vedano i paragrafi 10, 16, 20 e 53 *supra*). Le informazioni contenute nel fascicolo non permettono, tuttavia, alla Corte di ottenere un quadro chiaro o completo delle indagini penali condotte in relazione allo sversamento, all'interramento e all'incenerimento dei rifiuti nella zona della *Terra dei Fuochi*, e dell'esito di tali indagini. Analogamente, il Governo non ha fornito una panoramica di esse, ma si è invece concentrato su sette procedimenti penali.

442. In ordine ai due procedimenti descritti dal Governo nelle sue osservazioni (si vedano i paragrafi 335 e 336 *supra*), la Corte osserva che gli unici documenti forniti a sostegno sono i dispositivi delle relative sentenze. Da tali documenti emerge che in un procedimento fosse stato disposto il non luogo a procedere in ragione della scadenza dei termini di prescrizione previsti dalla legge e, nel secondo procedimento diverse persone fossero state condannate in primo grado per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e alcuni reati fossero stati dichiarati prescritti. Tuttavia, la documentazione presentata non fornisce alcun dettaglio riguardo ai fatti che hanno dato luogo alle cause o al modo in cui essi fossero connessi al fenomeno della *Terra dei Fuochi*.

443. Un altro procedimento menzionato dal Governo si è concluso con una sentenza che ha condannato una persona per reati contravvenzionali riguardanti la custodia illecita di veicoli e di parti di veicoli (si veda il paragrafo 163 *supra*).

444. Infine, un'altra causa invocata dal Governo concernente lo sversamento illegale di rifiuti pericolosi nel Comune di Casal di Principe, è stata infine trasferita a un altro tribunale di primo grado per una questione di competenza, e non è stata fornita alcuna informazione sui successivi sviluppi (si vedano i paragrafi 153-155 *supra*).

445. La Corte ritiene che, in assenza di ulteriori elaborazioni o di valide prove, sia difficile considerare tali procedimenti delle prove dell'effettivo perseguimento dei reati derivanti dalla condotta illecita in questione nel caso di specie e relativi al fenomeno dell'inquinamento in questione, come sembra sostenere il Governo.

446. La Corte rileva, tuttavia, che in tre cause delle persone sono state condannate per reati relativi allo sversamento illegale di notevoli quantità di rifiuti pericolosi nei comuni compresi nella zona della *Terra dei Fuochi* (si vedano i paragrafi 148-152 e 156-159 *supra*). I reati in questione erano in due cause il reato di disastro, e nella terza di avvelenamento di corsi d'acqua. In un'altra causa sono state assicurate le condanne per il reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" (si veda il paragrafo 131 *supra*) in relazione all'infiltrazione della criminalità organizzata nella gestione dello smaltimento dei rifiuti in un comune compreso nella zona della *Terra dei Fuochi* (si vedano i paragrafi 160-162 *supra*). Benché tali cause forniscano prove di azioni penali effettive, la Corte ritiene che l'esiguo numero di

procedimenti invocati dal Governo non sia tale da convincere la Corte del fatto che – soltanto sulla base di tali azioni penali – lo Stato abbia adottato le misure necessarie a tutelare i residenti nella zona della *Terra dei Fuochi*.

447. La Corte rileva che il Governo non ha presentato alcuna prova relativa all’instaurazione di procedimenti in relazione al reato di incenerimento illegale di rifiuti, né all’instaurazione di procedimenti in relazione ai nuovi reati ambientali introdotti nel 2015.

– *Le misure in relazione alla gestione del ciclo dei rifiuti*

448. La Corte sottolinea che il caso di specie non concerne direttamente *per se* la cosiddetta “crisi dei rifiuti” in Campania, o la mancata assicurazione da parte delle autorità italiane della raccolta, del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti nella Regione, questione che è stata trattata, in quanto tale, in altre cause decise dalla Corte (si vedano *Di Sarno*, sopra citata, e *Locascia e altri c. Italia*, n. 35648/10, 19 ottobre 2023). Detto ciò, nella misura in cui da numerosi documenti contenuti nel fascicolo risulta che un fattore che ha contribuito al fenomeno della *Terra dei Fuochi* potesse essere individuato nelle carenze nel sistema di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti (si vedano, per esempio, i paragrafi 58, 74, 78 e 84 *supra*), e dato che il Governo ha formulato osservazioni relative alle misure adottate dalle autorità per affrontare tali carenze nell’ambito delle misure adottate per trattare il problema dell’inquinamento in questione, la Corte procederà adesso all’esame di tali misure.

449. La Corte osserva che il Governo ha rinviato a diverse relazioni, e in particolare a una redatta dalle autorità regionali della Campania nel 2018 (si veda il paragrafo 77 *supra*) e a un’altra della Direzione generale Rifiuti e Inquinamento del Ministero dell’ambiente nel 2019 (si veda il paragrafo 94 *supra*). Il Governo ha inoltre depositato copia delle informazioni presentate al Comitato dei Ministri in data 4 aprile 2019 in relazione all’esecuzione della sentenza della Corte relativa alla causa *Di Sarno*, (sopra citata; si veda il paragrafo 85 *supra*). Tali documenti indicano l’adozione di una legislazione e di altri strumenti al fine di fronteggiare le carenze nella gestione dei rifiuti nella Regione. Contengono prove del progresso in diversi settori, come nella raccolta differenziata dei rifiuti domestici, e rivelano che la capacità di smaltimento e di trattamento dei rifiuti nella Regione era aumentata o era in fase di aumento.

450. La Corte sottolinea che la Sesta Commissione parlamentare di inchiesta ha lodato alcuni risultati conseguiti dalle autorità in tale ambito, sottolineando tuttavia che al febbraio del 2018 rimanevano diverse preoccupazioni (si veda il paragrafo 74 *supra*). La Corte rileva anche che, nella sua relazione del gennaio del 2021, l’Incaricato ha sottolineato la persistenza di “gravi preoccupazioni sistemiche”, vale a dire inadeguatezze che interessavano il funzionamento del ciclo dei rifiuti e l’assenza di impianti,

che contribuivano alla persistenza di pratiche di incenerimento illecite (si veda il paragrafo 99 *supra*).

451. La Corte osserva inoltre che, secondo il Governo, almeno dal settembre del 2019, l'Italia pagava la penalità giornaliera inflitta dalla CGUE con la sua sentenza del 2015 (si veda il paragrafo 173 *supra*).

452. In ordine all'esecuzione della summenzionata sentenza *Di Sarno*, la Corte osserva che la decisione del Comitato dei Ministri del giugno del 2019, riconoscendo gli sforzi compiuti dalle autorità italiane finalizzati a promuovere sistemi di raccolta differenziata e i risultati incoraggianti conseguiti a tale riguardo, ha anche osservato con preoccupazione che, almeno fino al 15 febbraio 2018, era stata rimossa soltanto una minima parte dei cosiddetti "rifiuti storici" accumulati precedentemente al 2009 (si veda il paragrafo 175 *supra*). Nel settembre del 2021 il Comitato dei Ministri ha osservato con preoccupazione che continuavano a essere segnalate disfunzioni in relazione allo smaltimento dei rifiuti in Campania (si veda il paragrafo 176 *supra*). Tuttavia, la Corte sottolinea anche che, nel settembre del 2022, il Comitato dei Ministri ha osservato con soddisfazione il progresso compiuto verso l'eliminazione dei "rifiuti storici" e l'ulteriore progresso atteso nel medesimo anno, pur avendo osservato con qualche preoccupazione che non fosse stato compiuto alcun significativo progresso a livello di raccolta differenziata dei rifiuti.

453. Sulla base delle considerazioni di cui sopra, la Corte si limiterà a concludere che per molti anni successivamente alla dichiarazione dello stato di emergenza in Campania nella metà degli anni novanta in relazione alla cosiddetta "crisi dei rifiuti", e almeno fino al 2019, sembra che le autorità italiane siano state piuttosto lente nell'affrontare le carenze che interessavano il sistema di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania.

– *Le misure relative alla comunicazione di informazioni*

454. La Corte ritiene preliminarmente che nel caso di specie la valutazione della questione di sapere se le autorità abbiano osservato l'obbligo di fornire a persone, come i ricorrenti, che vivevano nelle zone interessate dal fenomeno dell'inquinamento, informazioni che permettevano loro di valutare i rischi per le loro vite e la loro salute si sovrappone in qualche misura alla questione di sapere se esse abbiano innanzitutto adottato misure per individuare le zone interessate e accertare la natura e la portata della contaminazione. La Corte ha già rilevato l'assenza di un approccio sistematico a tale riguardo precedentemente al 2013, e mentre essa ha riconosciuto diversi provvedimenti adottati dalle autorità nel periodo intermedio (si vedano i paragrafi 398-407 *supra*) non è persuasa del fatto che la risposta delle autorità in ordine alla raccolta di informazioni sulla natura e la portata del fenomeno dell'inquinamento in questione sia stata sufficientemente sistematica, esaustiva e coordinata, in particolare in ordine

agli sforzi che vanno oltre la valutazione dei terreni agricoli ai sensi del decreto-legge n. 136 del 2013 (si vedano i paragrafi 408 e 410 *supra*). Secondo la Corte, ciò non può che riflettersi negativamente sulla capacità delle autorità di fornire alle persone residenti nelle zone interessate dal fenomeno dell'inquinamento le informazioni disponibili necessarie per consentire loro di valutare i rischi per le loro vite e la loro salute.

455. Passando alla diffusione delle informazioni raccolte e disponibili, la Corte osserva che, oltre a menzionare la pubblicazione sul sito internet dell'ARPAC delle conclusioni del Gruppo di lavoro istituito ai sensi del decreto del 2013 (si vedano i paragrafi 111-116 *supra*) il Governo non ha formulato alcuna specifica osservazione sulla diffusione o sulla comunicazione pubblica di informazioni relative al fenomeno dell'inquinamento in questione e/o alle sue reali o potenziali conseguenze per la salute. Detto ciò, la Corte osserva che erano accessibili al pubblico diversi studi epidemiologici svolti sotto l'egida delle autorità statali (si vedano i paragrafi 21, 25, 57, 64, 83 e 98 *supra*).

456. La Corte ritiene che, nel valutare se le autorità avessero osservato il loro dovere di fornire informazioni, essa deve necessariamente tenere conto della natura specifica del fenomeno dell'inquinamento in questione e delle tipologie di rischio interessate. La Corte ha già osservato la natura su vasta scala del fenomeno della *Terra dei Fuochi* e la sua ampia diffusione geografica. Ha osservato anche che esso derivava da varie forme di comportamenti illeciti – e quindi privi di qualsiasi regolamentazione – tenuti per molti anni, vale a dire lo sversamento e l'interramento di rifiuti pericolosi e di altro tipo, spesso associati al loro incenerimento. La Corte osserva anche che gli inquinanti rilasciati nell'ambiente in conseguenza del fenomeno interessavano tutti gli elementi ambientali (l'aria, il suolo, le acque); in aggiunta, come osservato dalla Dodicesima Commissione del Senato, le modalità di rilascio di tali inquinanti nell'ambiente variavano e, conseguentemente, vi erano diverse modalità con cui la popolazione poteva entrare in contatto con essi (si veda il paragrafo 73 *supra*).

457. In tale contesto, pur riconoscendo che gli studi epidemiologici e le altre informazioni, quali le conclusioni del Gruppo di lavoro citate dal Governo, erano stati resi accessibili al pubblico su base individuale, la Corte non ritiene tali misure sufficienti date le circostanze del caso di specie. Conclude piuttosto che un fenomeno di inquinamento di tale portata, complessità e gravità esigesse, quale risposta da parte delle autorità, una strategia di comunicazione globale e accessibile, al fine di informare il pubblico proattivamente dei potenziali o effettivi rischi per la salute, e delle azioni che erano intraprese per gestire tali rischi.

458. Infine, la Corte non può fare a meno di osservare che, nel caso di specie, le informazioni fornite nel 1997 al Parlamento italiano relative alle pratiche sistematiche di interrimento e sversamento di rifiuti pericolosi, pratiche che avvenivano almeno dal 1988 (si veda il paragrafo 12 *supra*),

erano coperte dal segreto di Stato e sono state declassificate e rese accessibili al pubblico soltanto nel 2013, vale a dire, quindici anni dopo (si veda il paragrafo 40 *supra*). Mentre la Corte non mette in discussione che possa esservi un forte interesse generale a mantenere la segretezza di alcune informazioni (si veda, per esempio, nel contesto del contrasto del terrorismo, *Al-Hawsawi c. Lituania*, n. 6383/17, § 185, 16 gennaio 2024), essa è colpita dalla durata complessiva e dalla natura onnicomprensiva del segreto d'ufficio imposto nel caso di specie.

(γ) Conclusioni generali

459. Senza tentare di ripetere le conclusioni tratte in relazione alle specifiche misure analizzate nei precedenti paragrafi, la Corte formula le seguenti osservazioni generali in ordine alla risposta delle autorità italiane al fenomeno dell'inquinamento nella *Terra dei Fuochi*.

460. La Corte non può non rilevare che nelle sue osservazioni il Governo ha invocato quasi esclusivamente le misure introdotte successivamente al 2013, benché emerga dal materiale presentato alla Corte che erano già state adottate delle misure prima di tale data. In effetti, la Corte è colpita dal fatto che il primo strumento di natura generale adottato al fine di accertare la portata del fenomeno dell'inquinamento in questione e fronteggiare le sue componenti fosse stato promulgato soltanto nel dicembre del 2013 (si veda il paragrafo 103 *supra*), nonostante le autorità fossero a conoscenza di almeno alcuni aspetti significativi del problema fin dall'inizio degli anni novanta, e del fenomeno nella sua interezza almeno dall'inizio del 2000 (si vedano i paragrafi 16-18 *supra*).

461. La Corte non può escludere la possibilità che possano essere state adottate dalle autorità precedentemente al 2013 ulteriori misure isolate, che non sono state elencate dal Governo e non sono comprese nella documentazione presentata dalle parti. Tuttavia, la Corte osserva che nel 2018 la Dodicesima Commissione del Senato italiano ha dichiarato che le autorità avevano "iniziato" a valutare la portata critica della situazione nella zona della Campania denominata *Terra dei Fuochi*, riguardo alla quale erano ben informate, e ad adottare delle misure, con notevole ritardo, e avevano iniziato a prendere dei provvedimenti concreti per fronteggiare il fenomeno soltanto nel 2013 (si veda il paragrafo 73 *supra*). Data la natura del problema dell'inquinamento in questione e la tipologia dei rischi interessati, la Corte ritiene che tale ritardo nell'adozione di misure sia inaccettabile. La Corte è inoltre portata a concludere, sulla base della documentazione di cui dispone, che prima del 2013 le misure per affrontare il fenomeno dell'inquinamento fossero, nella migliore delle ipotesi, frammentarie, e che non sia possibile rilevare alcuno sforzo significativo per affrontare il problema in modo sistematico, esaustivo e coordinato.

462. La Corte è inoltre colpita dal fatto che sia stato adottato un "Piano di azione" per contrastare il fenomeno dello sversamento e dell'incenerimento

illegali di rifiuti a livello regionale soltanto nel 2016 (si veda il paragrafo 66 *supra*). La Corte osserva inoltre che nel novembre del 2018 era stata ritenuta necessaria una nuova strategia di attuazione del Piano di azione (si veda il paragrafo 78 *supra*). Pur riconoscendo che tale nuova strategia rappresenti un importante tentativo di affrontare il problema della *Terra dei Fuochi* in modo più strutturato e coordinato, la Corte formula diverse osservazioni. In primo luogo, essa rileva che la necessità di un approccio più strutturato e coordinato avesse preso forma come proposta concreta soltanto alla fine del 2018, ovvero, oltre vent'anni dopo che il problema è giunto per la prima volta all'attenzione delle autorità (si veda il paragrafo 78 *supra*). La Corte è inoltre preoccupata del fatto che il preambolo del documento sembri indicare che, anche nel 2018, fosse considerato ancora necessario, in primo luogo individuare, e, in secondo luogo, coordinare le responsabilità dei diversi enti coinvolti nel contrasto alle pratiche di incenerimento illegali (*ibid.*). La Corte osserva inoltre che sembra che la strategia del 2018 abbia spostato l'attenzione principale su un aspetto specifico del fenomeno in questione nel caso di specie, vale a dire, l'incenerimento illegale. Infine, sulla base della documentazione che le è stata presentata, è difficile per la Corte comprendere se, e in quale modo, le misure previste nel Piano di azione siano interconnesse o coordinate con gli altri sforzi esistenti che svolgono altri attori istituzionali coinvolti nell'affrontare il problema della *Terra dei Fuochi*.

463. In aggiunta, la Corte osserva che il Governo non ha fornito informazioni sufficienti in relazione a diverse misure elencate per consentire alla Corte di comprendere in quale modo esse siano state attuate in pratica e quali progressi siano stati compiuti (si vedano, per esempio, i paragrafi, 417, 421, 423, 428, e 461).

464. Infine, la Corte non può fare a meno di osservare che la documentazione che le è stata presentata indica che l'attuazione di alcune misure fosse stata caratterizzata da ritardi (si vedano, per esempio, i paragrafi 403, 404, 412, 416, 418, 422 e 429 *supra*).

465. Alla luce delle precedenti considerazioni generali, unite a quelle effettuate in relazione ad alcune specifiche misure, la Corte conclude che il Governo non abbia provato che le autorità italiane avessero affrontato il problema della *Terra dei Fuochi* con la diligenza giustificata dalla gravità della situazione e ritiene che esso non abbia dimostrato che lo Stato italiano avesse fatto tutto quanto poteva essergli richiesto per tutelare le vite dei ricorrenti.

466. Alla luce delle conclusioni della Corte nei paragrafi 384-392 *supra*, l'eccezione del Governo secondo la quale i ricorrenti non potevano essere considerati vittime della violazione lamentata in ragione dell'assenza di un provato nesso causale tra le asserite violazioni della Convenzione e il danno subito dai ricorrenti deve essere respinta.

467. Da quanto sopra segue che vi sia stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione.

468. La Corte ritiene che, alla luce di quanto sopra, e in particolare del suo ragionamento nei paragrafi 435-447 *supra*, la questione di sapere se esistesse un adeguato quadro giuridico che consentiva alle autorità di perseguire i responsabili dell'inquinamento non giustifichi un esame separato.

2. *Sulla dedotta violazione dell'articolo 8*

469. Viste le sue conclusioni ai sensi dell'articolo 2, vale a dire che il Governo non ha dimostrato che lo Stato italiano avesse fatto tutto quanto poteva essergli richiesto per tutelare le vite dei ricorrenti, e considerando che, in relazione all'articolo 8 i ricorrenti hanno invocato essenzialmente i medesimi rilievi formulati in relazione alla loro doglianza ai sensi dell'articolo 2, la Corte ritiene che non sia necessario esaminare se vi sia stata anche una distinta violazione dell'articolo 8 in ragione della mancata protezione della salute e del benessere dei ricorrenti.

470. Quanto all'asserita violazione dell'articolo 8 in ragione della mancata comunicazione ai ricorrenti di informazioni sui rischi per la salute, viste le conclusioni tratte ai sensi dell'articolo 2, e in particolare il suo ragionamento nei paragrafi 454-456 *supra*, la Corte ritiene che non sia necessario esaminare tale doglianza separatamente.

#### IV. SULLE ALTRE DEDOTTE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE

471. Invocando l'articolo 13 della Convenzione, i ricorrenti hanno sostenuto che non esistevano rimedi effettivi disponibili per contestare le asserite violazioni. Il ricorrente n. 5 ha inoltre lamentato la violazione dell'aspetto procedurale dell'articolo 2 della Convenzione.

472. Tuttavia, tenuto conto dei fatti oggetto della causa, delle osservazioni formulate dalle parti e delle sue conclusioni ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, la Corte ritiene di aver esaminato le principali questioni giuridiche sollevate nel presente ricorso e che non vi sia alcuna necessità di emettere una pronuncia separata sulla ricevibilità e sul merito delle rimanenti doglianze.

#### V. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE

473. L'articolo 46 della Convenzione prevede:

“1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione.

474. La Corte ribadisce che una sentenza in cui essa constata la violazione della Convenzione pone in capo allo Stato convenuto non soltanto un obbligo giuridico di versare alle persone interessate le somme accordate a titolo di equa soddisfazione, bensì anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali da adottare nel suo ordinamento giuridico interno per fare cessare la violazione constatata dalla Corte e ripararne, per quanto possibile, gli effetti. Spetta in primo luogo allo Stato interessato scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel suo ordinamento giuridico interno per adempiere al suo obbligo ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione. Tuttavia, al fine di aiutare lo Stato convenuto ad adempiere a tale obbligo, la Corte può tentare di indicare il tipo di misure generali che potrebbero essere adottate al fine di fare cessare la situazione della quale ha constatato l'esistenza (si vedano *Centro per le risorse giuridiche nell'interesse di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, §§ 158-59, CEDU 2014; *Stanev c. Bulgaria* [GC], n. 36760/06, §§ 254-55, CEDU 2012; *Scoppola c. Italia (n. 2)* [GC], n. 10249/03, § 148, 17 settembre 2009; e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, § 194, CEDU 2004-V).

#### **A. Le osservazioni formulate dalle parti riguardo all'opportunità della procedura di sentenza pilota**

##### *1. Il Governo*

475. Il Governo ha ritenuto superfluo che la Corte avviasse una procedura di sentenza pilota, dato che, a suo avviso, i fatti oggetto della causa in esame non avevano rivelato l'esistenza di un problema strutturale.

476. Ha sottolineato che, come già delineato nelle sue osservazioni sul merito della causa, lo Stato italiano aveva adottato ogni misura appropriata per monitorare i terreni agricoli, prevenire i rischi per la salute pubblica, dissuadere dallo sversamento e dall'incenerimento illegali di rifiuti e punire i responsabili, nonché attuare urgenti misure di messa in sicurezza e bonifica nella cosiddetta zona della *Terra dei Fuochi*.

477. Invocando la sentenza *Lakatos c. Ungheria* (n. 21786/15, §§ 88-91, 26 giugno 2018), il Governo ha sostenuto che se uno Stato convenuto aveva già adottato delle misure per porre rimedio alle doglianze dei ricorrenti, la Corte ha escluso l'applicazione della procedura di sentenza pilota.

478. Il Governo ha inoltre sostenuto che la presenza di rimedi interni accessibili ed effettivi avrebbe permesso ai potenziali ricorrenti di ottenere una riparazione per violazioni simili a quelle lamentate dai presenti ricorrenti. Per tale motivo, il Governo ha sostenuto che il rischio che fosse presentato un notevole numero di doglianze simili appariva remoto, corroborando in tal modo la sua affermazione secondo la quale la procedura di sentenza pilota non sarebbe stata giustificata.

2. *I ricorrenti*

(a) **Il ricorso n. 51567/14**

479. I ricorrenti hanno contestato i rilievi del Governo.

480. Hanno sostenuto che le violazioni lamentate derivavano da un problema molto diffuso e strutturale sorto dall'inadempimento dei suoi obblighi da parte dello Stato italiano, dall'inefficacia del pertinente quadro legislativo, da un insufficiente o inefficiente uso delle risorse per prevenire, gestire e reprimere il comportamento che aveva dato luogo al fenomeno della *Terra dei Fuochi* e per bonificare le aree inquinate. In conseguenza di tali carenze, circa tre milioni di persone avevano subito e continuavano a subire la violazione dei loro diritti di cui alla Convenzione.

481. A sostegno della loro affermazione secondo la quale il problema era molto diffuso, o di natura su vasta scala, i ricorrenti hanno dichiarato che la zona ufficialmente delimitata della *Terra dei Fuochi* comprendeva circa il 52% della popolazione della Regione Campania. Hanno rinviato nuovamente alla relazione della Dodicesima Commissione del Senato del 2018, che dichiarava che l'elenco dei comuni individuati dalla legislazione e dai decreti come facenti parte della *Terra dei Fuochi* era stato redatto sulla base di presunzioni, e che ciò non doveva essere interpretato nel senso che alcune aree che non erano in tale elenco non fossero interessate dal fenomeno dell'inquinamento (si veda il paragrafo 73 *supra*). Hanno inoltre citato la medesima Commissione, in cui il fenomeno della *Terra dei Fuochi* era stato descritto come un fenomeno irresponsabile e incontrollato riguardante lo sversamento e l'incenerimento di sostanze tossiche e di ogni forma di rifiuti, e come un disastro ambientale (*ibid.*).

482. I ricorrenti hanno ribadito i loro rilievi sintetizzati nel paragrafo 312 *supra* concernenti l'impatto del fenomeno della *Terra dei Fuochi* sulla salute umana. Hanno inoltre sottolineato le carenze che interessavano la risposta delle autorità italiane in termini di individuazione e monitoraggio dei terreni contaminati, e hanno ribadito i loro rilievi nel senso che gli sforzi di bonifica erano stati insufficienti, come dichiarato nel paragrafo 313 *supra*.

483. I ricorrenti hanno sottolineato che analoghe doglianze erano state sollevate in un notevole numero di altri ricorsi pendenti dinanzi alla Corte, e che era probabile che sarebbero stati presentati in futuro altri ricorsi relativi alle medesime questioni.

484. Sulla base delle precedenti considerazioni, i ricorrenti hanno invitato la Corte ad adottare una procedura di sentenza pilota al fine di indicare le misure che lo Stato italiano doveva adottare per eliminare le disfunzioni strutturali in questione.

(b) **Il ricorso n. 74208/14**

485. I ricorrenti hanno dissentito dall'affermazione del Governo secondo la quale erano state adottate tutte le misure necessarie per affrontare le nocive

ripercussioni ambientali dell'inquinamento. Hanno inoltre contestato la dichiarazione del Governo che indicava che la probabilità che fosse presentato alla Corte un notevole numero di doglianze simili era remota. A tale riguardo, hanno osservato che pendevano dinanzi alla Corte diverse cause simili.

486. Hanno, tuttavia, convenuto con il Governo che nel caso di specie non sarebbe stata necessaria una procedura pilota. A sostegno della loro conclusione, rinviando alle cause *Lakatos e Cordella*, entrambe citate sopra, hanno sottolineato la complessità tecnica delle misure in questione, in particolare di quelle necessarie per la bonifica delle aree interessate dall'inquinamento.

## **B. La valutazione della Corte**

### *1. I principi generali*

487. La Corte ribadisce che l'articolo 46 della Convenzione, come interpretato alla luce dell'articolo 1, impone agli Stati convenuti l'obbligo giuridico di applicare, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, appropriate misure generali e/o individuali per assicurare i diritti del ricorrente dei quali la Corte ha constatato la violazione. Tali misure devono essere adottate anche nei confronti di altre persone che si trovano nella situazione dei ricorrenti, in particolare risolvendo i problemi che hanno dato luogo alle constatazioni di violazione da parte della Corte (si vedano, tra altri precedenti, *Rutkowski e altri c. Polonia*, nn. 72287/10 e altri, § 200, 7 luglio 2015; *Ališić e altri c. Bosnia-Erzegovina, Croazia, Serbia, Slovenia ed Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia* [GC], n. 60642/08, § 78, CEDU 2014; *Torreggiani e altri c. Italia*, nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, § 83, 8 gennaio 2013; e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, §§ 192-93, CEDU 2004-V, e i rinvii ivi citati).

488. Al fine di facilitare l'effettiva attuazione delle sue sentenze, la Corte può adottare una procedura di sentenza pilota che le permette di individuare chiaramente i problemi strutturali alla base delle violazioni della Convenzione e indicare le misure che gli Stati convenuti devono applicare per porvi rimedio (si veda la Risoluzione Res(2004)3 relativa a sentenze che rivelano un implicito problema sistemico, adottata dal Comitato dei Ministri in data 12 maggio 2004, e *Broniowski*, sopra citata, §§ 189-94). Tale approccio giurisdizionale è, tuttavia, perseguito nel dovuto rispetto delle rispettive funzioni delle istituzioni della Convenzione: spetta al Comitato dei Ministri valutare l'attuazione di misure individuali e generali ai sensi dell'articolo 46 § 2 della Convenzione (si veda *Rutkowski e altri*, sopra citata, § 201, e i rinvii ivi citati).

489. La Corte ribadisce che la procedura di sentenza pilota è stata concepita per rispondere all'aumento del carico di lavoro della Corte, causato da una serie di cause derivanti dalla medesima disfunzione strutturale o

sistemica, e per assicurare l'efficacia a lungo termine del meccanismo della Convenzione. Essa ribadisce che il duplice fine della procedura di sentenza pilota è, da una parte, la riduzione della minaccia per l'effettivo funzionamento del sistema della Convenzione e, dall'altra, la facilitazione della risoluzione più rapida ed effettiva di una disfunzione che incide sulla tutela dei diritti previsti dalla Convenzione in questione nell'ordinamento giuridico nazionale (si veda *Burmych e altri c. Ucraina* (cancellazione) [GC], nn. 46852/13 et al., § 158 e 159, 12 ottobre 2017).

## 2. *Sull'applicazione dei summenzionati principi al caso di specie*

### (a) **La questione di sapere se la situazione del caso di specie giustifichi l'applicazione della procedura di sentenza pilota**

490. La Corte osserva in primo luogo che la violazione constatata nel caso di specie ha avuto origine da un fenomeno di inquinamento molto diffuso e su vasta scala non derivante da un episodio isolato, bensì dallo sversamento e dall'interramento illegali e/o dall'abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, associato spesso al loro incenerimento, svolti per decenni, in un modo spesso descritto "sistematico" (si vedano i paragrafi 16, 68, 73 e 148 *supra*). La Corte ha inoltre sottolineato le sue conclusioni riguardo alla lenta risposta delle autorità statali nel reagire al problema (si vedano i paragrafi 460, 461 e 462 *supra*), nonché i ritardi che continuavano a caratterizzare gli sforzi per affrontarlo (si veda il paragrafo 464 *supra*). Ciò denota, secondo la Corte, un'inadempienza sistemica nel rispondere adeguatamente, sia in termini di tempo che di sforzi, al problema dell'inquinamento in esame. La Corte osserva inoltre che non si può ritenere che la situazione lamentata sia cessata, almeno per quanto dimostrato dai più recenti documenti presentati dalle parti, datati tra il 2018 e il 2021 e che rivelano che continuavano a essere scoperte discariche abusive e che era ancora segnalato l'incenerimento illegale dei rifiuti (si vedano, per esempio, i paragrafi 73, 83, 84 e 99 *supra*).

491. In aggiunta, la Corte non può ignorare il fatto che secondo la sua banca dati di gestione delle cause, erano stati presentati 72 ricorsi che sollevavano questioni analoghe, 36 dei quali, per un totale di circa 4.700 ricorrenti, sono attualmente pendenti dinanzi a essa in relazione all'Italia. Essa non può fare a meno di osservare che la zona della *Terra dei Fuochi*, come definita dalle direttive interministeriali, conta una popolazione di circa 2.963.000 abitanti (si vedano i paragrafi 7 e 8 *supra*). Come sottolineato dai ricorrenti, ciò equivale a circa metà della popolazione della Regione Campania.

492. Tenendo conto della natura persistente del problema e delle carenze sistemiche che hanno caratterizzato la risposta dello Stato a esso, unite al notevole numero di persone interessate da esso e che esso è in grado di interessare, nonché dell'urgente necessità di concedere una riparazione rapida

e appropriata, la Corte ritiene opportuno applicare nel caso di specie la procedura di sentenza pilota (si vedano *Burdov (n. 2)*, sopra citata, § 130, e *Finger c. Bulgaria*, n. 37346/05, § 128, 10 maggio 2011).

**(b) Le misure generali**

493. Dato che le sentenze della Corte sono essenzialmente dichiarative, lo Stato convenuto rimane libero, salvo il controllo del Comitato dei Ministri, di scegliere i mezzi mediante i quali assolverà il suo obbligo ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, purché essi siano compatibili con le conclusioni raggiunte nella sentenza della Corte. Tuttavia, al fine di aiutare lo Stato convenuto ad adempiere ai suoi obblighi, la Corte può eccezionalmente indicare il tipo di misure che potrebbero essere adottate al fine di fare cessare il problema che essa ha individuato (si vedano *Varga e altri*, sopra citata, §§ 101-102, e *Sukachov c. Ucraina*, n. 14057/17, § 144, 30 gennaio 2020). A tale riguardo, la Corte ritiene appropriato fornire indicazioni più dettagliate in ordine alle misure generali da adottare in relazione al problema sistemico individuato sopra (si veda il paragrafo 490 *supra*).

*(i) La strategia globale che riunisce le misure esistenti o previste*

494. La Corte ribadisce preliminarmente la sua conclusione secondo la quale la natura della minaccia in questione nel caso di specie ha, a suo avviso, richiesto complessivamente una risposta sistematica, coordinata e globale da parte delle autorità (si veda il paragrafo 396 *supra*). Benché la Corte riconosca che sono stati compiuti sforzi significativi – seppure tardivamente – per affrontare il problema della *Terra dei Fuochi* in modo più strutturato (si veda, in particolare, il paragrafo 462 *supra*), essa invita le autorità statali ad adottare ulteriori misure per assicurare la completezza e la coordinazione nel loro approccio, con una chiara delimitazione delle competenze in modo da evitare una superflua frammentazione delle responsabilità tra i diversi livelli dell'apparato statale (governo locale, regionale e centrale) e i diversi enti statali e attori istituzionali coinvolti nel fronteggiare il problema.

495. In tale contesto, le autorità statali devono basarsi sui loro sforzi esistenti, al fine di elaborare, in opportuna consultazione con i relativi interlocutori locali, regionali e/o nazionali (compresi i rappresentanti della società civile e delle associazioni pertinenti), una strategia globale che riunisca tutte le misure esistenti o previste, a ogni livello dell'apparato statale, al fine di affrontare il fenomeno dell'inquinamento in questione. Ciò comprende ogni misura finalizzata a individuare le zone interessate dalle pratiche di smaltimento illecito dei rifiuti e a valutare la natura e la portata della loro contaminazione (suolo, acque e aria); a gestire qualsiasi rischio rivelato; a indagare sulle conseguenze per la salute del fenomeno dell'inquinamento in questione; e a contrastare il comportamento che ha dato

luogo al fenomeno dell'inquinamento, vale a dire lo sversamento, l'interramento e l'incenerimento illegali di rifiuti (si veda il paragrafo 395 *supra*). Qualsiasi strategia di tale tipo dovrebbe contenere chiari termini per l'attuazione nel breve, medio e lungo termine e l'individuazione, in linea di principio, delle risorse necessarie e il loro stanziamento ai pertinenti attori statali.

496. Con particolare riguardo all'individuazione delle zone interessate dall'inquinamento in questione e all'accertamento della natura e della portata della contaminazione ambientale presa in esame, la Corte rammenta di avere constatato sopra che tali misure costituiscono un presupposto necessario sia per qualsiasi valutazione significativa dei rischi potenziali o effettivi per la salute che per definire le misure necessarie per gestire tali rischi (si veda il paragrafo 398 *supra*). Essa prende atto dei notevoli sforzi compiuti dal 2013 dalle autorità in questo ambito, specialmente in ordine alle misure di individuazione, verifica e classificazione relative ai terreni agricoli, introdotte dal decreto-legge n. 136 nel dicembre 2013, convertito nella legge n. 6 del 2014 (si veda il paragrafo 104 ), e le autorità statali dovrebbero ultimare l'attuazione senza indugio. Lo Stato deve inoltre assicurare, nell'ambito della sua strategia, che le misure relative alla valutazione dei siti interessati, oltre a quelli situati nei terreni agricoli, siano eseguite in modo esaustivo e coordinato.

497. La Corte rileva inoltre che il fenomeno dell'inquinamento in questione è stato descritto dalla Sesta Commissione parlamentare di inchiesta come "in evoluzione", in quanto dagli sforzi di verifica sono emerse informazioni, o le indagini hanno portato alla luce, nuovi siti di interrimento o di sversamento dei rifiuti, e dato che le segnalazioni di roghi, pur essendosi ridotte nel corso degli anni, continuavano ancora a essere registrate (si veda il paragrafo 74 *supra*). Le autorità statali devono pertanto prevedere, nel contesto della loro strategia, il continuo aggiornamento delle aree interessate dalle pratiche di smaltimento illegale dei rifiuti in questione nel caso di specie, e la loro valutazione in termini di natura e portata della contaminazione.

498. La Corte ritiene inoltre che la bonifica delle aree interessate dall'inquinamento ambientale in questione sia di primaria e urgente importanza (si veda, *mutatis mutandis*, *Cordella*, sopra citata, § 182), così come la messa in sicurezza delle aree contaminate. La Corte rinvia alle conclusioni della Sesta Commissione parlamentare di inchiesta secondo cui i suoi membri non erano stati in grado di ottenere una ricostruzione obiettiva e aggiornata della situazione della bonifica a causa della frammentarietà e dell'incompletezza dei dati, presentati da diversi enti con competenze che si sovrapponevano, e la cui sfera di azione non era talvolta interamente chiara alla Commissione (si veda il paragrafo 74 *supra*). In considerazione di quanto sopra, la Corte esorta le autorità statali a prevedere, nell'ambito della loro strategia, un resoconto regolare e dettagliato delle misure di bonifica

intraprese e/o ultimate e della loro efficacia, al fine di individuare meglio future misure.

*(ii) Il meccanismo di monitoraggio indipendente*

499. La Corte ribadisce inoltre le sue conclusioni relative alla mancata risposta tempestiva a un problema noto alle autorità da molti anni (si vedano i paragrafi 460-461 *supra*), ai ritardi che hanno caratterizzato l'attuazione di alcune misure (si veda il paragrafo 464 *supra*), e all'assenza di informazioni relative alla tangibile attuazione di altre (si veda il paragrafo 463 *supra*). In tale contesto, e tenendo conto del principio di sussidiarietà, le autorità statali dovrebbero istituire un meccanismo a livello nazionale per monitorare l'attuazione e l'impatto delle misure introdotte nell'ambito di qualsiasi strategia globale relativa al problema della *Terra dei Fuochi* e per valutare il rispetto dei tempi stabiliti in esse (si vedano i paragrafi 494-498 *supra*). Le autorità devono assicurare la predisposizione di adeguate garanzie in modo da garantire l'indipendenza del meccanismo, comprese misure che assicurino che esso sia composto da individui – quali i rappresentanti della società civile e delle associazioni pertinenti – liberi da qualsiasi affiliazione istituzionale alle autorità statali. Al fine di incrementare la trasparenza, il meccanismo dovrebbe rendere le sue conclusioni accessibili al pubblico (si veda il paragrafo 500 *infra*).

*(iii) La piattaforma informatica*

500. La Corte sottolinea infine la sua conclusione secondo la quale le autorità non hanno adempiuto adeguatamente al loro obbligo di fornire alle persone residenti nelle aree interessate dal fenomeno dell'inquinamento informazioni che consentissero loro di valutare i rischi per la loro salute e le loro vite (si vedano i paragrafi 454-457 *supra*). A tale riguardo, ha sottolineato l'assenza di una strategia di comunicazione completa e accessibile, finalizzata a informare il pubblico dei potenziali o effettivi rischi per la salute, e delle azioni adottate o previste per gestire tali rischi. A tale riguardo, lo Stato italiano dovrebbe istituire un'unica piattaforma informatica pubblica che riunisca, in modo accessibile e strutturato, tutte le informazioni pertinenti relative al problema della *Terra dei Fuochi* e alle misure adottate o previste per affrontarlo, con informazioni sul loro stato di attuazione (si veda il paragrafo 499 *supra*), e adottare disposizioni per il suo regolare aggiornamento.

**(c) Il termine**

501. La Corte ha deciso di applicare nel caso di specie la procedura di sentenza pilota, rinviando in particolare alle sistemiche carenze che hanno caratterizzato la risposta dello Stato al problema in questione, come esposto nella presente sentenza, al notevole numero di persone interessate e

all'urgente necessità di concedere loro una rapida e appropriata riparazione a livello interno (si veda il paragrafo 492 *supra*). Sulla base delle suddette considerazioni, la Corte ritiene che il fine della presente sentenza possa essere conseguito soltanto se le misure sono attuate senza indebito ritardo vale a dire, entro due anni dalla data in cui la presente sentenza diventerà definitiva, salvo il controllo del Comitato dei Ministri.

**(d) La procedura da seguire in casi analoghi**

502. La Corte ha riconosciuto inerente alla procedura di sentenza pilota che la Corte esamini le questioni in gioco anche dal punto di vista degli interessi di altre persone potenzialmente interessate. Tale valutazione comprende necessariamente la procedura per casi analoghi – sia per quelli attualmente pendenti che per quelli che potrebbero essere presentati alla Corte in futuro (si veda *Wałęsa c. Polonia*, n. 50849/21, § 333, 23 novembre 2023). A decorrere dalla sentenza *Broniowski* la prassi costante della Corte è stata l'inserimento nelle sentenze pilota, oltre che delle decisioni relative alla causa pilota, di varie decisioni procedurali relative al futuro trattamento di cause che costituiscono un seguito – sia di quelle comunicate al Governo convenuto che di quelle nuove. Per esempio, la Corte ha spesso deciso di rinviare casi analoghi in attesa dell'attuazione di misure generali da parte dello Stato convenuto (si veda *Wałęsa*, sopra citata, § 334, con ulteriori rinvii). Tuttavia, il rinvio è facoltativo piuttosto che obbligatorio, come dimostrato dalle parole “all'occorrenza” nell'articolo 61 § 6 del Regolamento della Corte e dalla varietà di approcci in precedenti cause pilota (si veda *Ananyev e altri*, sopra citata, § 235, con ulteriori rinvii).

503. La Corte decide che, nelle more dell'adozione da parte delle autorità interne, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, delle misure necessarie a livello nazionale, essa rinverrà l'esame di qualsiasi ricorso di cui il Governo non è stato ancora informato, per un termine di due anni a decorrere dalla data in cui la presente sentenza diventerà definitiva. Essa sottolinea di potere, tuttavia, decidere in qualsiasi momento di dichiarare qualsiasi causa analoga irricevibile o di cancellarla in caso di composizione amichevole tra le parti o di risoluzione della questione mediante altri mezzi, in conformità agli articoli 37 o 39 della Convenzione (si vedano *Torreggiani e altri*, sopra citata, § 101, e *Rezmiveş e altri c. Romania*, nn. 61467/12 e altri 3, § 128, 25 aprile 2017).

VI. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

504. L'articolo 41 della Convenzione prevede:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione e dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto

di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.”

#### **A. Il danno non patrimoniale**

505. I ricorrenti hanno formulato le seguenti richieste in relazione al danno non patrimoniale:

- a) i ricorrenti nn. 5 (Mario Cannavacciuolo), 7 (Maria José Ardizzone), 10 (Luciano Centonze), e 12 (Dario Letizia) hanno chiesto 100.000 euro (EUR) ciascuno;
- b) la ricorrente n. 21 (Rosa Auriemma) ha chiesto EUR 30.000;
- c) la ricorrente n. 24 (Giuseppina Campolattano) ha chiesto EUR 35.000;
- d) la ricorrente n. 25 (Maria Lucia Capaldo) ha chiesto EUR 45.000.

506. Il Governo ha ritenuto che le loro richieste fossero eccessive.

507. La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non sia matura per la decisione. Deve conseguentemente essere riservata e la nuova procedura deve essere fissata successivamente alla scadenza del termine individuato nel paragrafo 501.

508. Nella futura valutazione di qualsiasi questione ai sensi dell'articolo 41, l'approccio della Corte potrà probabilmente dipendere dalla valutazione da parte del Comitato dei Ministri della risposta delle autorità alle carenze individuate e delle misure riparative raccomandate nella presente sentenza ai sensi dell'articolo 46 (si vedano i paragrafi 494-499 *supra*).

#### **B. Le spese**

509. I ricorrenti hanno chiesto le seguenti somme per le spese sostenute dinanzi alla Corte:

- a) i ricorrenti del ricorso n. 51567/14 (ricorrenti nn. 5, 7, 10, e 12) hanno chiesto EUR 20.000 congiuntamente;
- b) le ricorrenti del ricorso n. 74208/14 (ricorrenti nn. 21, 24, e 25) hanno chiesto EUR 23.520,70 congiuntamente;

510. Hanno chiesto alla Corte che l'eventuale importo accordato per le spese sia versato direttamente sul conto bancario dei loro rappresentanti legali.

511. Il Governo ha contestato tali importi.

512. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese soltanto nella misura in cui ne sia dimostrata la realtà e la necessità e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie, vista la documentazione di cui è in possesso e i criteri di cui sopra, la Corte ritiene ragionevole accordare ai ricorrenti del ricorso n. 51567/14 la somma di EUR 20.000, congiuntamente, e alle ricorrenti del ricorso n. 74208/14 la somma di EUR 20.000, congiuntamente, per il procedimento dinanzi alla Corte, oltre l'importo eventualmente dovuto da essi a titolo di imposta. Tali

somme devono essere versate direttamente sui conti bancari dei rappresentanti dei ricorrenti (si veda *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], n. 16483/12, § 288, 15 dicembre 2016).

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *Decide*, all'unanimità, di riunire i ricorsi;
2. *Decide*, all'unanimità, di cancellare dal suo ruolo il ricorso n. 39742/14, presentato dalle ricorrenti nn. 1-4;
3. *Respinge*, all'unanimità, l'eccezione preliminare del Governo secondo la quale la Corte non poteva esaminare i ricorsi in quanto essi erano sostanzialmente uguali a una causa presentata a un'altra procedura di indagine o di risoluzione internazionale;
4. *Accoglie*, con sei voti contro uno, l'eccezione del Governo relativa alla qualità di vittima/*locus standi* delle associazioni ricorrenti (ricorrenti nn. 15, 16, 17, 18, e 19) ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione, e *dichiara* irricevibili le loro doglianze;
5. *Unisce*, all'unanimità, al merito l'eccezione del Governo in ordine alla qualità di vittime dei ricorrenti individuali ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione, e la *respinge*;
6. *Accoglie*, all'unanimità, l'eccezione del Governo relativa alla qualità di vittime ai sensi degli articoli 2 e 8 dei ricorrenti che non hanno risieduto, o i cui congiunti deceduti non hanno risieduto, nei comuni elencati nelle pertinenti direttive interministeriali (ricorrenti nn. 9, 14, 26, 27, 28, 30, 31, 32, e 33) e *dichiara* irricevibili le loro doglianze;
7. *Respinge*, all'unanimità, l'eccezione del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne;
8. *Respinge*, all'unanimità, l'eccezione del Governo relativa all'osservanza del termine semestrale nella misura in cui riguarda i ricorrenti nn. 5, 7, 10, 12, 21, 24, e 25;
9. *Accoglie*, all'unanimità, l'eccezione del Governo relativa all'osservanza del termine semestrale nella misura in cui riguarda i ricorrenti nn. 6, 8, 11, 13, 20, 22, 23, 29 e 34, e *dichiara* irricevibili le loro doglianze;
10. *Dichiara*, all'unanimità, ricevibili le doglianze sollevate dai ricorrenti nn. 5, 7, 10, 12, 21, 24, e 25 ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione;

11. *Ritiene*, all'unanimità, che vi sia stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione;
12. *Ritiene*, con sei voti contro uno, che non sia necessario esaminare separatamente le doglianze dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione;
13. *Ritiene*, con sei voti contro uno, che non sia necessario esaminare la ricevibilità e il merito della doglianza dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione;
14. *Ritiene*, con cinque voti contro uno, che non sia necessario esaminare la ricevibilità e il merito della doglianza presentata dal ricorrente n. 5 ai sensi dell'aspetto procedurale dell'articolo 2 della Convenzione;
15. *Ritiene*, all'unanimità, che lo Stato convenuto debba introdurre, senza indugio e, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, entro due anni dalla data in cui la presente sentenza diventerà definitiva, misure generali in grado di fronteggiare, in modo adeguato, il fenomeno dell'inquinamento in questione, in conformità alle raccomandazioni indicate nei paragrafi 494-500 della presente sentenza;
16. *Decide*, all'unanimità, di rinviare, in attesa dell'adozione delle necessarie misure a livello nazionale, tutti gli analoghi ricorsi contro l'Italia dei quali il Governo non è stato ancora informato, per due anni a decorrere dalla data in cui la presente sentenza diventerà definitiva;
17. *Ritiene*, all'unanimità, che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione in relazione al danno non patrimoniale non sia matura per la decisione; conseguentemente,
  - (a) *riserva* interamente la suddetta questione;
  - (b) *riserva* l'ulteriore procedura e *delega* al Presidente della Camera il potere di fissare la stessa, se necessario, tra non meno di due anni dalla data in cui la presente sentenza diventerà definitiva;

18. *Ritiene*, all'unanimità,
- (a) che lo Stato convenuto debba versare, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diventerà definitiva in conformità all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
    - (i) EUR 20.000 (ventimila euro), congiuntamente, ai ricorrenti nn. 5, 7, 10, e 12, oltre l'importo eventualmente dovuto da essi a titolo di imposta, per le spese, da versare direttamente sui conti bancari dei loro rappresentanti e
    - (ii) EUR 20.000 (ventimila euro), congiuntamente, alle ricorrenti nn. 21, 24, e 25, oltre l'importo eventualmente dovuto da essi a titolo di imposta, per le spese, da versare direttamente sui conti bancari dei loro rappresentanti;
  - (b) che, a decorrere dalla scadenza dei summenzionati tre mesi e fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
19. *Respinge*, con sei voti contro uno, la richiesta dei ricorrenti relativa alle spese, per il resto.

Fatta in inglese, e notificata per iscritto in data 30 gennaio 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Ilse Freiwirth  
Cancelliere

Ivana Jelić  
Presidente

In conformità all'articolo 45 § 2 della Convenzione e all'articolo 74 § 2 del Regolamento della Corte, sono allegate alla presente sentenza le seguenti opinioni separate:

- (a) l'opinione concordante del Giudice Krenc;
- (b) l'opinione parzialmente concordante e parzialmente dissenziente del Giudice Serghides.

## OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE KRENC

(Traduzione)

1. Ho concordato con tutto il dispositivo della presente sentenza, che è della massima importanza, in quanto constata la violazione dell'articolo 2 della Convenzione e indica diverse misure che lo Stato convenuto deve adottare per rispondere al grave problema dell'inquinamento ivi individuato dalla Corte.

Vorrei, tuttavia, esporre separatamente le mie preoccupazioni riguardo a un unico punto, relativo all'approccio della Corte al *locus standi* delle associazioni nelle cause ambientali.

2. Nel caso di specie, rifiutando di riconoscere alle associazioni ricorrenti la legittimazione ad agire dinanzi a essa (punto 4 del dispositivo), la Corte invoca la sua giurisprudenza tradizionale secondo la quale un'associazione può essere legittimata ad agire dinanzi alla Corte soltanto se essa è in grado di dimostrare di essere stata direttamente interessata dalla misura lamentata, in altre parole, di avere essa stessa subito le conseguenze di esse (si vedano i paragrafi 215-22 della presente sentenza; si vedano altresì *Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) e altri c. Francia*, nn. 48151/11 e 77769/13, §§ 93-95, 18 gennaio 2018, e *Čonka e Ligue des droits de l'homme c. Belgio* (dec.), n. 51564/99, 13 marzo 2001).

3. Nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, la Corte ha notevolmente semplificato tale giurisprudenza, riconoscendo la possibilità che, a determinate condizioni, le associazioni siano legittimate ad adirla con un ricorso in ragione delle azioni o dell'inerzia degli Stati in materia di cambiamento climatico (si veda *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera* [GC], n. 53600/20, §§ 489-503 e 525-26, 9 aprile 2024).

4. La presente sentenza conferma, tuttavia, che tale facilitazione della giurisprudenza è limitata al contesto molto specifico del cambiamento climatico e non può essere estesa ad altre forme di danno ambientale. I paragrafi 220 e 221 della presente sentenza sono inequivocabili su questo punto.

5. Per molti, tale posizione è comprensibile. Benché il cambiamento climatico sia un fenomeno globale concernente tutto il genere umano e che interesserà inevitabilmente le future generazioni, è sostenuto che il danno ambientale sia, al contrario, attribuibile, e le sue vittime nella presente epoca individuabili.

6. Ciononostante, devo confessare un certo sconcerto.

Benché il cambiamento climatico sollevi indubbiamente questioni specifiche e che non hanno precedenti, non è artificioso tracciare una distinzione così netta tra le questioni connesse al clima, da una parte, e quelle legate all'ambiente, dall'altra?

In entrambi i casi, quello che è in gioco è il diritto a un ambiente sano. A mio modesto avviso, tutte le forme di danno ambientale, siano esse locali,

transnazionali o globali, meritano la medesima attenzione in ordine al loro impatto sull’effettivo godimento dei diritti sanciti nella Convenzione per le persone interessate. Non dovremmo perdere di vista il fatto che ciò che è in questione nel caso di specie è l’articolo 2 della Convenzione, che sancisce il diritto alla vita, il cui rispetto determina il godimento degli altri diritti previsti dalla Convenzione.

In aggiunta, il danno ambientale derivante da un inquinamento su vasta scala ha effetti diffusi, ed è difficilmente possibile affermare che esso sia perfettamente circoscritto entro un dato perimetro e che non potrebbe manifestarsi in futuro. Come possono essere tracciati con certezza i confini del danno ambientale? Come possono essere determinate con precisione le persone che saranno interessate da tale danno? Come è possibile essere così sicuri che tale danno non avrà alcun impatto sulle future generazioni, in particolare per quanto riguarda la salute? È assurdo sostenere che l’onere del disinquinamento andrà anche a scapito delle future generazioni, data non soltanto la sua portata, ma anche le spese che esso comporta?

In altre parole, e per dirlo in modo semplice, sono il clima e l’ambiente così distinti ed ermetici da giustificare due approcci fondamentalmente differenti in ordine al *locus standi* delle associazioni?

7. Vorrei ricordare che nella Dichiarazione di Reykjavík (2023), i Capi di Stato e di Governo hanno sottolineato solennemente l’ “urgenza” di agire per contrastare non soltanto il cambiamento climatico, bensì anche l’inquinamento e la perdita della biodiversità. Tutte e tre le questioni fanno parte della “triplice crisi globale” che l’umanità sta affrontando. Hanno inoltre affermato che un ambiente pulito, sano e sostenibile sia essenziale per il pieno godimento dei diritti umani da parte delle generazioni presenti e future.

8. Non ignoro la fonte di tale discrepanza. Essa deriva dalla sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* stessa. In essa, la Corte ha attenuato notevolmente il suo approccio al *locus standi* delle associazioni (si veda *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, §§ 489-503) e ha inasprito significativamente le condizioni relative alla qualità di vittima dei singoli ricorrenti (*ibid.*, §§ 478-88). Più precisamente, la Corte ha attenuato notevolmente il suo approccio al *locus standi* delle associazioni in quanto ha inasprito significativamente le condizioni relative alla qualità di vittime dei ricorrenti individuali<sup>1</sup>. Non vi è dubbio che se la Corte non avesse aperto le sue porte alle associazioni, ciò avrebbe potuto comportare un vuoto estremamente pericoloso in termini di tutela giudiziaria nel campo climatico.

9. Il caso di specie è differente, in quanto le persone interessate dall’inquinamento contestato hanno potuto rivolgersi alla Corte e ottenere da

---

<sup>1</sup> Per tali persone, la soglia per ricorrere alla Corte è effettivamente “particolarmente elevata”. Le persone devono dimostrare un’elevata intensità di esposizione agli effetti nocivi del cambiamento climatico e un’esigenza impellente di assicurarsi la propria protezione individuale (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera*, sopra citata, §§ 487-88).

essa la qualità di vittime. È inoltre degno di nota che tale qualità sia concessa ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione a persone che vivono nei comuni interessati dall'inquinamento, senza alcuna necessità che esse dimostrino, individualmente, di essere state esse stesse affette da una patologia mortale direttamente connessa alla loro esposizione all'inquinamento in questione (si vedano i paragrafi 390-392 della presente sentenza).

Pertanto, possono esservi pochi dubbi sul fatto che la soluzione adottata nella presente sentenza sia coerente con la giurisprudenza della Corte, che concede alle associazioni il *locus standi* soltanto in “circostanze eccezionali” (si vedano *Centro per le risorse giuridiche nell'interesse di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, §§ 104-14, CEDU 2014, e *Association Innocence en Danger e Association Enfance et Partage c. Francia*, nn. 15343/15 e 16806/15, §§ 119-32, 4 giugno 2020), sia perché le vittime dirette sono decedute senza eredi, che perché la loro estrema vulnerabilità impedisce loro di agire. Tuttavia, nel caso di specie siffatte circostanze non sono state dimostrate. Ecco perché ho potuto votare con i miei stimati colleghi, in conformità all'attuale giurisprudenza.

10. Tuttavia, l'approccio della Corte sembra discutibile in un'epoca in cui la legislazione interna degli Stati Parti è sempre più incline a concedere alle associazioni il diritto di agire in giudizio in materia ambientale.

Quindi, e concretamente, dall'attuale giurisprudenza segue che se un'associazione è stata costituita al fine specifico di difendere i suoi soci, che sono stati interessati dalle conseguenze di un danno ambientale, le sarà rifiutata la legittimazione ad agire dinanzi alla Corte, in quanto essa non può affermare di essere vittima di una violazione della Convenzione, e ciò anche se ha rappresentato i suoi soci durante tutti i procedimenti interni. Soltanto le persone fisiche interessate dal danno ambientale possono adire la Corte individualmente (si veda *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turchia* (dec.), n. 37857/14, § 42, 7 dicembre 2021), approccio che la presente sentenza conferma inequivocabilmente (si veda il paragrafo 219)<sup>2</sup>.

Un'eccezione riguarda i casi in cui l'associazione lamenta l'iniquità dei procedimenti giudiziari interni nei quali è stata parte. In tale situazione, è incontestato che l'associazione possa affermare di essere una vittima diretta della violazione dell'articolo 6 (si veda *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif stop Melox e Mox c. Francia* (dec.), n. 75218/01, 28 marzo 2006)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> A tale riguardo, si dovrebbe osservare che nella causa *Gorraiz Lizarraga*, la Corte ha concesso la qualità di vittima a persone che non erano parti nei procedimenti interni a loro nome, bensì tramite l'associazione che avevano costituito al fine di difendere i loro interessi (si veda *Gorraiz Lizarraga e altri c. Spagna*, n. 62543/00, § 38, CEDU 2004-III).

<sup>3</sup> Tuttavia, la questione di sapere se l'articolo 6 sia applicabile e, più in particolare, se l'associazione interessata possa rivendicare un diritto distinto dall'interesse generale, è un'altra questione. La Corte l'ha già accettata (*Collectif national d'information et*

11. A mio avviso, sussistono solidi argomenti a favore della concessione della legittimazione dinanzi alla Corte alle associazioni alle quali è stato consentito di rappresentare i loro soci dinanzi ai tribunali interni in questioni ambientali.

Sussistono, in primo luogo, ovvi motivi connessi all’efficacia dell’azione legale, alla concentrazione delle risorse umane e logistiche e alla condivisione delle spese. Un’associazione è un canale ideale per instaurare un notevole numero di azioni da parte di vittime di danni ambientali. Nel caso di specie, la Corte riconosce espressamente il “fondamentale ruolo” svolto dalle associazioni ricorrenti (si veda il paragrafo 218).

Sussistono, in secondo luogo, considerazioni connesse alla corretta amministrazione della giustizia. Quando ci si trova di fronte a un disastro ambientale su vasta scala, che interessa potenzialmente centinaia di migliaia di persone<sup>4</sup>, è realmente ragionevole esigere che la Corte sia adita con un ricorso da ciascuna persona interessata, i cui interessi sono stati validamente difesi da un’associazione a livello interno? Non ha la Corte già adottato un approccio globale nel caso di specie, astenendosi dall’esaminare la situazione di ciascun individuo in ordine all’esposizione contestata<sup>5</sup>?

In terzo luogo, non impedisce alla Corte la sussidiarietà, che è il nocciolo della Convenzione, di mettere in discussione il *locus standi* concesso a un’associazione dalle autorità nazionali, dato che, secondo tali medesime autorità, l’azione di tale associazione è la più idonea ad assicurare l’effettiva tutela della Convenzione a livello nazionale, al fine di impedire, fare cessare o riparare la violazione? Invero, la Corte ha già attribuito “notevole importanza” alla concessione del *locus standi* a un’associazione a livello interno quando ha deciso di riconoscere la sua legittimazione ad agire in giudizio (si veda *Centro per le risorse giuridiche nell’interesse di Valentin Câmpeanu c. Romania*, § 110; si veda altresì *Association Innocence en Danger e Association Enfance et Partage c. Francia*, § 122).

Chiaramente, è indiscusso che non si possa concedere alle associazioni un accesso incondizionato alla Corte. Un’*actio popularis* deve ovviamente rimanere proibita. In realtà, siamo molto distanti da tale ultimo scenario quando gli individui decidono di raggrupparsi e di ricorrere a un’azione collettiva al fine di fare valere più efficacemente le proprie rivendicazioni, a

---

*d’opposition à l’usine Melox – Collectif stop Melox e Mox* (dec.), sopra citata; *Association Burestop 55 e altri c. Francia*, nn. 56176/18 e altri 5, §§ 51-60, 1° luglio 2021; si raffronti *Tmmob e Tezcan Karakuş Canda c. Turchia* (dec.), §§ 41-47, 11 giugno 2024).

<sup>4</sup> La “zona della *Terra dei Fuochi*”, come definita dalle direttive interministeriali, conta una popolazione di circa 2.963.000 abitanti, pari a circa la metà della popolazione della Regione Campania.

<sup>5</sup> Si veda altresì la sentenza relativa alla causa *Cordella e altri c. Italia* (24 gennaio 2019, §§ 100-109), nella quale la Corte ha concesso la qualità di vittime a oltre cento ricorrenti residenti in una zona individuata come interessata dal danno contestato, senza svolgere un esame individualizzato della situazione di ciascuna di tali persone.

fronte di attori statali o privati che dispongono di risorse particolarmente ingenti<sup>6</sup>.

Si tratta infatti di una questione di accesso effettivo alla giustizia ambientale, al fine di assicurare che i diritti tutelati dalla Convenzione siano realmente “pratici ed effettivi” per tutti gli interessati.

12. Si dovrebbe osservare a tale riguardo che il riconoscimento della legittimazione ad agire non deve essere confuso con la concessione della qualità di vittima (si veda *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, § 464). Nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, la Corte ha riconosciuto che l’associazione ricorrente avesse il *locus standi* ai sensi dell’articolo 8 della Convenzione (si veda *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, §§ 525 e 526; punto 4 del dispositivo), mentre ha ritenuto che si potesse ritenere che essa avesse la “qualità di vittima” ai sensi dell’articolo 6 della Convenzione (si veda *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, § 623; punto 9 del dispositivo).

13. Nel caso di specie, benché “la Corte riconosca l’essenziale funzione delle associazioni quali organi di controllo pubblici”, essa applica la sua giurisprudenza consolidata secondo la quale “se un’associazione ricorrente invoca esclusivamente i diritti individuali dei suoi soci, e senza dimostrare di essere stata essa stessa sostanzialmente interessata in alcun modo, non può esserle concessa la qualità di vittima ai sensi di una disposizione sostanziale della Convenzione” (si veda il paragrafo 218). Inoltre, sottolineando che il caso di specie “non riguarda palesemente la questione del cambiamento climatico”, essa rifiuta di riconoscere che le associazioni ricorrenti siano legittimate ad agire nell’interesse dei loro soci (si veda il paragrafo 221). Nel farlo, la Corte intende chiaramente limitare la portata della sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*.

Con il dovuto rispetto, è difficile comprendere come un’associazione possa essere considerata l’organo ideale per instaurare un’azione giudiziaria in materia climatica, ma tale medesima conclusione non si applichi in materia ambientale, anche quando è in questione un inquinamento su vasta scala che interessa un’ampia area e un notevole numero di persone.

Ci si potrebbe legittimamente chiedere se l’approccio della Corte sia “in contrasto con le realtà dell’odierna società civile, in cui le associazioni svolgono un ruolo importante, *inter alia* difendendo cause specifiche dinanzi alle autorità o ai tribunali interni, in particolare nell’ambito della tutela dell’ambiente” (si veda *Stop Melox* (dec.), sopra citata).

14. A mio avviso, la tutela ambientale deve essere considerata in modo complessivo, indipendentemente dalla natura locale, transnazionale o globale delle minacce poste. Ciò che conta è l’impatto di tali violazioni sui diritti umani degli individui interessati.

---

<sup>6</sup> Si veda, riguardo alle difficoltà incontrate dalle persone nel difendere efficacemente la loro causa contro potenti attori privati, *Steel e Morris c. Regno Unito* (n. 68416/01, §§ 59-72, CEDU 2005-II).

È altrettanto chiaro che l'effettività del diritto a un ambiente sano (la cui tutela da parte della Convenzione è indiretta ma indiscutibile) dipenda dalla possibilità di invocare tale diritto nei procedimenti giudiziari quando si deve affrontare l'inerzia delle autorità.

15. Sono dell'opinione che il pragmatismo che domina l'attuale giurisprudenza relativa all'accesso delle associazioni alla Corte abbia i suoi limiti. La Corte si è già permessa di discostarsi in diverse occasioni dalla giurisprudenza che dichiara che, per essere legittimata ad agire dinanzi alla Corte, un'associazione deve essere stata essa stessa interessata dalla misura che lamenta. Negli ultimi anni sono stati compiuti vari e significativi passi in tal senso. Adesso è importante stabilire linee guida chiare e coerenti, precisando le eccezioni in termini generali e astratti, piuttosto che continuando ad autorizzare dispense, qua e là, caso per caso, in ragione di "circostanze eccezionali" (*Centro per le risorse giuridiche nell'interesse di Valentin Câmpeanu*, § 112) o di "considerazioni speciali" (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, § 475).

## OPINIONE PARZIALMENTE CONCORDANTE E PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE SERGHIDES

1. Il presente caso, che è un caso molto delicato e disgraziato, concerne la mancata adozione da parte delle autorità italiane di misure appropriate e sufficienti per proteggere le vite e la salute dei ricorrenti, nonché il rispetto della loro vita privata, in aree della Regione Campania interessate da un fenomeno di inquinamento su vasta scala derivante dallo sversamento e dall'interramento illegali e/o dall'abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso abbinato al loro incenerimento. Ciò non costituisce un problema semplice, bensì un fenomeno che mette a rischio la vita.

2. Ho votato a favore di tutti i punti del dispositivo della sentenza, fatta eccezione per i punti 4, 12-14 e 19. In particolare:

(a) ho dissentito dalla decisione di accogliere l'eccezione sollevata dal Governo in ordine al difetto della qualità di vittima/del *locus standi* delle associazioni ricorrenti (ricorrenti nn. 15, 16, 17, 18 e 19) ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione e di dichiarare irricevibili le loro doglianze. La sentenza relativa al presente caso (si vedano i paragrafi 220-222) si distingue dalla sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera* ([GC], n. 53600/20, §§ 498-499, 9 aprile 2024) e conclude che, poiché essa non concerne il cambiamento climatico come in tale causa, ma piuttosto l'inquinamento ambientale, non sussisteva alcuna considerazione specifica che facesse propendere per il riconoscimento della possibilità per le associazioni di essere legittimate ad agire dinanzi alla Corte. A mio modesto parere, tale conclusione è erranea per quattro motivi. In primo luogo, tale distinzione è molto tecnica e non sostanziale; in secondo luogo, la causa *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre* era limitata ai propri fatti senza escludere l'esistenza di considerazioni specifiche in altri casi, come il caso di specie, che giustificano l'applicazione della procedura di sentenza pilota (si vedano i paragrafi 490-92 della sentenza); in terzo luogo, nel caso di specie sussistevano circostanze specifiche che esigevano la concessione della legittimazione giuridica alle associazioni ricorrenti; e, infine, il termine "vittima" di cui all'articolo 34 della Convenzione dovrebbe essere interpretato e applicato autonomamente, ampiamente e in modo evolutivo secondo il principio di effettività (si veda *Gorraiz Lizarraga e altri c. Spagna*, n. 62543/00, §§ 35 e 38, 27 aprile 2004), in modo da comprendere nel caso di specie le associazioni ricorrenti.

Diversi fattori o considerazioni possono corroborare il rilievo presentato secondo il quale il caso di specie possiede "caratteristiche speciali" che giustificano la trasposizione del criterio del *locus standi* per le ONG elaborato nella sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre*, e che distingue il presente caso dalla causa *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşam Kültür*

*Varliklarini Koruma Derneği c. Turchia* (dec.), n. 37857/14, 7 dicembre 2021, che, probabilmente, concerneva una fonte di inquinamento chimico localizzata di dimensioni modeste. In primo luogo, come si evince dai fatti della causa, l'inquinamento da rifiuti in Campania è su vasta scala e diffuso in una regione agricola popolata molto densamente; le sostanze tossiche derivanti sono state rinvenute nel suolo, nell'acqua e nell'aria. Gli effetti di tale inquinamento sono diffusi e a lungo termine, dato che è noto che gli inquinanti provenienti dai rifiuti comunali male gestiti si bioaccumulano nella catena alimentare e nel latte materno, dando potenzialmente luogo a conseguenze multigenerazionali<sup>1</sup>. In secondo luogo, come dichiarato in varie relazioni emesse, tra gli altri, dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, i rifiuti incontrollati non conoscono confini, in quanto sono trasportati dai corsi d'acqua e tra i paesi<sup>2</sup>. I rifiuti sversati sul terreno possono causare l'inquinamento a lungo termine delle fonti di acqua dolce da parte di agenti patogeni, metalli pesanti, sostanze chimiche che alterano il sistema endocrino, e altri composti pericolosi<sup>3</sup>. La combustione dei rifiuti all'aperto rilascia inquinanti organici persistenti non intenzionali, i cosiddetti "prodotti chimici eterni", che possono essere trasportati a lunghe distanze nell'aria, persistono nell'ambiente, si bioampliano e si bioaccumulano negli ecosistemi<sup>4</sup>. Le emissioni derivanti dalla combustione e dallo sversamento dei rifiuti all'aperto sono depositate negli ecosistemi terrestri e acquatici e nell'atmosfera<sup>5</sup>. L'inquinamento da rifiuti è collegato a una serie di effetti negativi sulla salute e sull'ambiente, molti dei quali dureranno per generazioni<sup>6</sup>. Si è stimato che ogni anno muoiano tra le 400.000 e 1 milione di persone in conseguenza di patologie connesse alla cattiva gestione dei rifiuti comprendenti la diarrea, la malaria, le malattie cardiache e il tumore<sup>7</sup>. In terzo luogo, "le pratiche di gestione dei rifiuti pericolosi o insicuri, come la combustione all'aperto, possono danneggiare direttamente gli operatori dei rifiuti o i residenti delle comunità vicine [e] i gruppi [v]ulnerabili, tra cui le donne e i bambini e le comunità emarginate, rischiano maggiormente esiti negativi per la salute"<sup>8</sup>. In quarto luogo, i rifiuti sono intrinsecamente legati alla triplice crisi planetaria del cambiamento climatico, dell'inquinamento e

---

<sup>1</sup> Si veda *United Nations Environment Programme Report "Beyond an Age of Waste - Global Waste Management Outlook 2024"*, p. 28.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 12 e 48.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 9.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 9, 12 e 46-48; e *World Health Organisation, "Compendium of WHO and other UN guidance on health and environment", 2024 update, chapter 4, Solid waste, p. 1.*

<sup>7</sup> *United Nations Environment Programme Report "Beyond an Age of Waste - Global Waste Management Outlook 2024"*, pp. 12 e 28.

<sup>8</sup> *Organizzazione Mondiale della Sanità, Compendium of WHO and other UN guidance on health and environment, 2024 update, chapter 4, Solid waste, p. 1.*

della perdita della biodiversità<sup>9</sup>. In particolare, “la cattiva gestione dei rifiuti genera un’ampia gamma di emissioni che contribuiscono al cambiamento climatico, in particolare il metano proveniente dall’interramento e dalle discariche, e il carbonio nero e una serie di altre emissioni derivanti dalla pratica diffusa della combustione dei rifiuti all’aperto”<sup>10</sup>. In quinto luogo, il risanamento (bonifica) dei siti contaminati da rifiuti storici accumulati, e il ripristino di tali siti (riportando le aree interessate al loro iniziale stato ecologico) comporterà necessariamente misure tecniche complesse, di lungo termine e costose, che imporranno una notevole spesa di fondi pubblici<sup>11</sup>. Il miglioramento della gestione dei rifiuti può anche richiedere il coinvolgimento del settore privato e una modifica delle abitudini di consumo della società<sup>12</sup>.

Alla luce di tutte queste considerazioni, è giusto concludere che la situazione del caso di specie, non diversamente da quella della causa *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre*, sollevi una questione di condivisione intergenerazionale degli oneri che ha un impatto molto pesante su vari gruppi vulnerabili della società, che necessitano di cure e protezione da parte delle autorità<sup>13</sup>. Inoltre, le emissioni derivanti dallo smaltimento incontrollato dei rifiuti, analogamente a quelle dei gas di serra, producono conseguenze dannose in conseguenza di una complessa catena di effetti, e non tengono minimamente conto dei confini nazionali<sup>14</sup>. Allo stesso modo, l’inquinamento da rifiuti e la sua gestione continueranno a interessare intere popolazioni, anche se in modi diversi, a vari livelli e con conseguenze di diversa gravità e imminenza<sup>15</sup>. Benché possano essere generalmente localizzate delle misure di mitigazione e limitate a siti specifici da cui emanano effetti dannosi, la portata già ampia e in continua crescita del problema dei rifiuti rende necessariamente la mitigazione una questione di politiche di regolamentazione e di collaborazione globali tra i vari enti pubblici, il settore privato e la società. In questo senso, l’inquinamento da rifiuti, come il cambiamento climatico, è una questione policentrica che richiede una trasformazione globale e profonda di vari settori dell’economia, nonché “un insieme di azioni, politiche e investimenti coordinati, complesso e di vasta portata, che coinvolgano sia il settore pubblico che quello

<sup>9</sup> Si veda *United Nations Environment Programme Report “Beyond an Age of Waste - Global Waste Management Outlook 2024”*, pp. 9 e 12.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 11, 27, 28 e 49.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 11, 21-41 e 55-67; e Organizzazione Mondiale della Sanità, “*Compendium of WHO and other UN guidance on health and environment*”, 2024 update, chapter 4, Solid waste.

<sup>12</sup> *United Nations Environment Programme Report “Beyond an Age of Waste - Global Waste Management Outlook 2024”*, pp. 40-43, 53, e 68-75.

<sup>13</sup> Si raffronti *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera* [GC], n. 53600/20, § 410, 9 aprile 2024.

<sup>14</sup> *Ibid.*, § 416.

<sup>15</sup> *Ibid.*, § 417.

privato”<sup>16</sup>. Dato che l’effettivo contrasto del problema dei rifiuti esigerà una notevole riduzione della produzione di rifiuti, anche gli individui saranno chiamati ad assumersi una quota di responsabilità e di oneri. Pertanto, le politiche finalizzate a contrastare l’inquinamento da rifiuti comportano inevitabilmente questioni di adeguamento sociale e di condivisione intergenerazionale degli oneri, sia in ordine alle differenti generazioni delle persone attualmente viventi che in ordine alle future generazioni<sup>17</sup>.

La presente opinione può essere considerata un buon esempio di una dimostrazione del fatto che la scienza svolge un ruolo importante nell’affrontare le questioni giuridiche, in particolare nei campi dei diritti umani e del diritto ambientale. Esaminando come la presenza di conoscenze scientifiche autorevoli dal punto di vista cognitivo influenzi le modalità di elaborazione di sentenze convincenti ed epistemicamente legittime, la Sulyok conclude, *inter alia*, che:

“Se i giudici trascurassero importanti differenze tra le modalità di elaborazione di giustificazioni epistemicamente legittime per accettare o confutare affermazioni di conoscenza basate sulla scienza, le loro decisioni diventerebbero imprecise e vulnerabili a contestazioni di legittimità. Tuttavia, se i giudici rispettassero le condizioni di legittimità epistemica, sarebbero in grado di sfruttare l’autorità cognitiva della scienza per rafforzare la forza convincente delle loro conclusioni.”<sup>18</sup>

(b) dissento dai paragrafi 469-472 e dai corrispondenti punti 12-14 del suo dispositivo, vale a dire, che non sia necessario esaminare separatamente le doglianze dei ricorrenti ai sensi degli articoli 8 e 13 della Convenzione e la doglianza presentata dal ricorrente n. 5 ai sensi dell’aspetto procedurale dell’articolo 2. Poiché ho recentemente adottato la medesima posizione nella mia opinione parzialmente dissenziente relativa alla causa *Adamčo c. Slovacchia* (n. 2) (nn. 55792/20 e altri 2, 12 dicembre 2024 (ancora non definitiva)), in cui ho presentato in modo esaustivo tutti i rilievi relativi alla questione in esame, in particolare il mio dissenso nel distinguere tra doglianze “principali” e “secondarie”, decido di rinviare a tale opinione piuttosto che ribadire qui i medesimi rilievi.

(c) Avendo dissentito dai punti 12-14 del dispositivo della sentenza e dai corrispondenti paragrafi 469-472 del testo della sentenza, dissento anche dal rigetto delle richieste dei ricorrenti relative alle spese per il resto ai sensi del punto 19 del dispositivo.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, §§ 418 e 419.

<sup>17</sup> *Ibid.*, § 419.

<sup>18</sup> Si veda Katalin Sulyok, “*Science, epistemology and legitimacy in environmental disputes – The epistemically legitimate judicial argumentative space*”, in *Leiden Journal of International Law* (2024), 37, 139, at p. 165. Si veda altresì, su un argomento simile, un’opera meno recente della medesima autrice, vale a dire, *Science and Judicial Reasoning – The legitimacy of international environmental adjudication* (Cambridge University Press, 2021).

3. Passo adesso alla parte della mia opinione che è concordante. Concordo pienamente con il ragionamento della sentenza che conduce alla constatazione di violazione dell'articolo 2 della Convenzione. Tuttavia, desidero rinviare ad alcune prospettive per chiarire ulteriormente il mio ragionamento e fornire ulteriori approfondimenti sulla questione, compreso fornire umilmente una spiegazione in ordine alla base giuridica, al fondamento e alla fonte della protezione ambientale ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, nonché elaborare alcune componenti di tale protezione.

4. A titolo introduttivo, ritengo utile rinviare al Commento del Comitato per i diritti umani sulla portata del diritto alla vita:

“Il diritto alla vita è un diritto che non dovrebbe essere interpretato in modo restrittivo. Esso concerne il diritto delle persone di non subire atti o omissioni finalizzati o in grado di provocare la loro morte innaturale o prematura, nonché di godere di una vita dignitosa.”<sup>19</sup>

A tale riguardo, si dovrebbe rinviare anche a un'importante osservazione effettuata del giudice Pikis, J., in una causa cipriota, vale a dire, *Community of Pyrga e altri c. Repubblica di Cipro e altri*, ((1991) 4 *Cyprus Law Reports* 3498, a p. 3507) in cui egli ha profondamente osservato che il diritto alla vita – rinviando all'articolo 7 § 1 della Costituzione cipriota, che è basato sull'articolo 2 § 1 della Convenzione – “non si limita alla protezione dell'esistenza, ma si estende anche alle condizioni fondamentali necessarie alla sopravvivenza umana nell'ambiente in cui si vive”.

5. Premesso quanto sopra, faccio umilmente presente che un aspetto del diritto alla vita di cui all'articolo 2 della Convenzione – la sua protezione dall'inquinamento ambientale e da altri pericoli – comprende il sotto-diritto di non subire l'inquinamento ambientale o altri pericoli ambientali che possono mettere a repentaglio la vita umana<sup>20</sup>. Tale sotto-diritto è implicito nell'articolo 2, come lo è nell'articolo 8 e in diverse altre disposizioni della Convenzione e non è diverso dal sotto-diritto a un ambiente sano, pulito e sostenibile ai sensi della Convenzione, che ho trattato nelle mie opinioni concordanti relative alle cause *Pavlov e altri c. Russia*, n. 31612/09, 11 ottobre 2022, e *Kotov e altri c. Russia*, nn. 6142/18 e altri 13, 11 ottobre 2022, in cui ho anche perorato la necessità di un nuovo Protocollo che affronti un diritto sostanziale a un ambiente sano, pulito, sicuro e sostenibile.

---

<sup>19</sup> Comitato per i diritti umani, Commento generale n. 36 sul diritto alla vita (2018), § 3. I pareri del Comitato per i diritti umani sono stati adottati nella comunicazione *Portillo Cáceres c. Paraguay*, n. 2751/2016, § 5.6, 25 luglio 2019, relativa all'inquinamento da prodotti agrochimici derivanti dalla fumigazione.

<sup>20</sup> Per un dibattito volto a stabilire se la Convenzione riconosca un diritto a un ambiente pulito e sano, si veda Irmina Kotiuk, Adam Weiss e Ugo Taddei, “*Does the European Convention on Human Rights guarantee a human right to clean and healthy air? Litigating at the nexus between human rights and the environment – the practitioners' perspective*”, in *Journal of Human Rights and Environment*, vol. 13 special issue, September 2022, 122 et seq.

6. Come ho sostenuto in tali cause, il fondamento della tutela ambientale nella Convenzione è la norma di effettività sancita le sue disposizioni. È la suddetta norma di effettività, quale matrice o fonte fondamentale che alimenta, genera ed elabora un diritto, nel caso di specie il diritto di cui all'articolo 2, tenendo conto dell'oggetto e del fine della Convenzione, in particolare dell'articolo 2, e diritto che esige e comporta anche il diritto implicito a un ambiente sano, indispensabile per l'esercizio e il godimento del diritto al rispetto del proprio diritto alla vita. Tale sotto-diritto dell'articolo 2 è un diritto umano intrinseco o implicito di carattere ambientale. È un diritto implicito nello stesso modo in cui il diritto di accesso a un tribunale è un diritto implicito, accessorio o secondario in relazione al diritto a un equo processo ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione (si veda *Golder c. Regno Unito*, 21 febbraio 1975, Serie A n. 18).

7. L'emergere del sotto-diritto in questione ai sensi dell'articolo 2, dalla norma di effettività, può essere materializzato mediante un'interpretazione ampia, evolutiva e dinamica data dalla Corte, aiutata dalla dottrina dello strumento vivente (che adatta la Convenzione alle condizioni attuali) e dagli sviluppi del diritto internazionale e della dottrina degli obblighi positivi, secondo cui gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per garantire l'esercizio e il godimento del diritto alla vita priva di pericoli ambientali. Queste due dottrine sono a mio avviso, capacità o funzioni o dimensioni del principio di effettività quale norma di diritto internazionale, investite come sono di una funzione particolare di aiutare nell'elaborazione della norma di effettività e di garantire che i diritti previsti dalla Convenzione siano sempre pratici ed effettivi. D'altra parte, il principio di effettività come metodo di interpretazione può aiutare la norma di effettività nella sua applicazione pragmatica nelle particolari circostanze di un caso. Senza l'espansione della norma di effettività e lo sviluppo di tale sotto-diritto, mancherebbe un aspetto del diritto alla vita, del tutto non protetto, e in pericolo a causa dei rischi ambientali. Pertanto, tale sotto-diritto o diritto indiretto derivante dalla norma di effettività è estremamente importante per la tutela dell'ambiente. Come sostiene acutamente la Kobylarz,

“Il sistema di Strasburgo di protezione indiretta dell'ambiente può assicurare, da una parte, una risposta più adeguata alle rivendicazioni di diritti umani della società odierna e, dall'altra, una protezione più significativa dell'ambiente naturale”.<sup>21</sup>

8. La norma di effettività, che è alla base della protezione ambientale ai sensi dell'articolo 2, non si trova soltanto nel “diritto” alla vita stesso, ma anche nell'ambito della portata della “vittima” di una asserita violazione ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione. Il termine “vittima” dovrebbe essere

---

<sup>21</sup> Si veda Natalia Kobylarz, “Balancing its Way Out of Strong Anthropocentrism: Integration of ‘Ecological Minimum Standards’ in the European Court of Human Rights ‘Fair Balance’ Review”, in *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 13, special issue, September 2022, 16, a p. 23.

interpretato congiuntamente alla parola “ogni” contenuta nell’articolo 2 della Convenzione, in modo da comprendere senza discriminazione ogni persona che sia vittima di una violazione di carattere ambientale, come i ricorrenti nel caso di specie. A mio avviso, è il principio di effettività come norma di diritto internazionale e l’interpretazione svolta dalla Corte che ampliano l’ambito sia del “diritto” che della “vittima” in modo da proteggerli da qualsiasi inquinamento e pericolo ambientale.

9. Desidero sottolineare l’importanza della dovuta diligenza quale elemento della norma di effettività del diritto alla vita di cui all’articolo 2 e in particolare la sua dimensione consistente nell’adempimento da parte degli Stati membri dei loro obblighi positivi di proteggere le vite umane dall’inquinamento ambientale e da altri pericoli. Nel contesto dei diritti umani e del diritto internazionale, la dovuta diligenza sottolinea la responsabilità degli Stati di adottare misure ragionevoli e proattive per prevenire i danni, sostenere il diritto alla vita e altri diritti umani, e garantire la sicurezza. In altre parole, la dovuta diligenza esige che gli Stati agiscano con attenzione e vigilanza nell’adempimento dei propri obblighi, tra cui prevenire i danni, garantire la responsabilità, rispettare le norme internazionali, come lo stato di diritto e la buona fede e adempiere ai doveri proattivi.

10. La dovuta diligenza, sancita dalla norma di effettività del diritto alla vita, esige che gli Stati membri non soltanto riconoscano tale diritto in teoria, ma ne garantiscano anche la realizzazione pratica. È compreso nella giurisdizione o nella sfera di competenza della Corte valutare se lo Stato abbia affrontato il problema con la diligenza richiesta data la natura e la gravità della minaccia in questione (si veda il paragrafo 396 della sentenza)<sup>22</sup>. La norma della dovuta diligenza è stata espressa mediante l’obbligo di adottare misure “ragionevoli e appropriate”<sup>23</sup>. Nel contesto della dovuta diligenza e del principio di prevenzione nell’ambito del diritto a un ambiente sano in quanto tale, è molto pertinente il seguente passo della sentenza adottata dalla Corte interamericana in data 4 luglio 2024 nel *Caso Pueblo Indígena U’wa y sus miembros vs. Colombia*:

“293. (...) La Corte ha sottolineato che il principio di prevenzione del danno ambientale fa parte del diritto internazionale consuetudinario e comporta l’obbligo degli Stati di adottare le misure necessarie *ex ante* al verificarsi del danno ambientale, tenendo conto che, a causa delle sue particolarità, spesso non sarà possibile, dopo che tale danno si è verificato, ripristinare la situazione preesistente. In virtù di tale principio, gli Stati sono tenuti a utilizzare tutti i mezzi di cui dispongono per impedire che le

<sup>22</sup> Si vedano altresì *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, sopra citata, § 538; *Locascia e altri c. Italia*, n. 35648/10, § 140, 19 ottobre 2023; *Pavlov e altri*, sopra citata, § 90; *Jugheli e altri c. Georgia*, n. 38342/05, § 76, 13 luglio 2017; *Mileva e altri c. Bulgaria*, nn. 43449/02 e 21475/04, § 98, 25 novembre 2010; e *Fadeyeva c. Russia*, n. 55723/00, § 128, 9 giugno 2005.

<sup>23</sup> Si vedano, *inter alia*, *Cordella e altri c. Italia*, 158; *Jugheli*, sopra citata, § 64; e *López Ostra c. Spagna*, n. 16798/90, § 51, 9 dicembre 1994. Si veda altresì Comitato per i diritti umani, Commento generale n. 36 sull’articolo 6: diritto alla vita, CCPR/C/GC/36, §§ 7 e 21, 3 settembre 2019.

attività comprese nella loro giurisdizione causino danni significativi all'ambiente. Tale obbligo deve essere adempiuto in conformità alla norma della dovuta diligenza, che deve essere appropriata e proporzionata al grado di rischio del danno ambientale, il che implica che nelle attività notoriamente più rischiose, come l'uso di sostanze altamente inquinanti, l'obbligo abbia un criterio più elevato. D'altra parte, la Corte ha sottolineato che sebbene non sia possibile enumerare tutte le misure che potrebbero essere adottate dagli Stati per conformarsi all'obbligo di prevenzione, è tuttavia possibile identificarne alcune, relative ad attività potenzialmente dannose. Si tratta di obblighi di: (i) regolamentare; (ii) supervisionare e monitorare; (iii) richiedere e approvare valutazioni di impatto ambientale; (iv) stabilire piani di emergenza; e (v) attenuare, quando si è verificato un danno ambientale.”<sup>24</sup>

L'azione tempestiva è una componente fondamentale della dovuta diligenza, poiché influisce direttamente sulla capacità di prevenire i danni, proteggere i diritti in questione e garantire l'assunzione di responsabilità.

In ordine alla “tempestività” nell'ambito della dovuta diligenza, un principio pertinente della giurisprudenza della Corte è che le misure pertinenti debbano essere applicate tempestivamente ed effettivamente<sup>25</sup>. In ragione dell'obbligo internazionale di prevenire i danni ambientali e di minimizzare il rischio ambientale, la tempestività della risposta delle autorità a una situazione pericolosa di inquinamento acquisisce un'importanza fondamentale<sup>26</sup>, come giustamente sottolineato nella presente sentenza nel paragrafo 396.

La norma di effettività, sancita nell'articolo 2 e in altre disposizioni della Convenzione rafforza ulteriormente l'importanza della tempestività. I diritti non devono esistere soltanto in teoria, ma devono essere anche garantiti significativamente nella pratica. Le risposte intempestive, anche se con buone intenzioni, possono non proteggere adeguatamente gli individui, rendendo il diritto alla vita e altri diritti umani non pratici ed effettivi, bensì teorici e illusori. La tempestività è inoltre fondamentale per indagare e affrontare le

<sup>24</sup> Si tratta di una traduzione non ufficiale dallo spagnolo, in quanto non è stata ancora eseguita una traduzione ufficiale in inglese. Sul riconoscimento che “il principio di prevenzione del danno ambientale fa parte del diritto consuetudinario internazionale” si veda altresì il paragrafo 129 del parere consultivo della Corte interamericana dei diritti umani, OC-23/17 del 15 ottobre, 2017, richiesto dalla Repubblica di Colombia. In ordine a quanto affermato nel paragrafo 293 della sentenza della Corte interamericana, si vedano altresì i paragrafi 130, 142 e 149 dell'OC-23/17.

<sup>25</sup> Si veda, *inter alia*, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, sopra citata, § 538; si vedano altresì *Kotov e altri*, sopra citata, § 127; e *Kapa e altri c. Polonia*, n. 75031/13 e altri 3, § 174, 14 ottobre 2021.

<sup>26</sup> Si vedano, *inter alia*, Corte internazionale di giustizia, *Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, sentenza del 20 aprile 2010, §§ 101 e 197; Corte interamericana dei diritti umani, sentenza relativa alla causa della *Comunità di La Oroya c. Perù*, §§ 157 e 168, 27 novembre 2023; *Supreme Court of the Netherlands, The State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) and Stichting Urgenda*, n. 19/00135, sentenza del 20 dicembre 2019, §§ 5.3.2., 5.3.3. e 6.5.; *Report of the International Law Commission, 53rd Session, UN Doc. A/56/10 (2001)*, p. 154; e *International Law Commission Study Group on Due Diligence in International Law, First Report, 7 March 2014*, p. 6.

violazioni dei diritti. Gli Stati membri sono obbligati a condurre indagini tempestive e approfondite riguardo alle asserite violazioni per accertare la responsabilità e fornire rimedi.

11. Unitamente alla partecipazione pubblica al processo decisionale e all'accesso alla giustizia, un importante elemento procedurale dell'implicito diritto a un ambiente sano, indispensabile per l'esercizio e il godimento del diritto al rispetto del proprio diritto alla vita è l'accesso alle informazioni ambientali. La Kobylarz sostiene in modo pertinente:

“Ai sensi dell'articolo 2, la comunicazione di informazioni essenziali in ordine a situazioni di pericolo per la vita fa parte dell'obbligo dello Stato di adottare misure di prevenzione. Tali informazioni consentono agli individui di valutare i rischi per la loro vita o salute e di minimizzare le conseguenze dell'esposizione. L'applicabilità dell'articolo 2 esige, da parte del ricorrente, il verificarsi di un decesso o di una situazione di pericolo per la vita, compresa una patologia mortale, e, da parte dello Stato, che la minaccia fosse nota o avrebbe dovuto esserlo.”<sup>27</sup>

La presente sentenza esamina correttamente l'importanza dell'accesso alle informazioni ambientali nel paragrafo 382 (relativo ai principi generali) e conclude giustamente che nel caso di specie tale diritto non è stato rispettato (si vedano i paragrafi 454-458 in cui la Corte compie la propria valutazione riguardo all'applicazione dei principi generali, in particolare sotto il titolo “la questione di sapere se le autorità abbiano adottato misure adeguate alle circostanze” e nella sottovoce “le misure relative alla comunicazione di informazioni”). È opportuno rinviare a quanto concluso dalla sentenza nel paragrafo 457:

“(…) che un fenomeno di inquinamento di tale portata, complessità e gravità richiedeva, come risposta da parte delle autorità, una strategia di comunicazione completa e accessibile, al fine di informare proattivamente il pubblico sui rischi potenziali o effettivi per la salute e sulle azioni intraprese per gestire tali rischi.”

Deve essere osservato che l'accesso alle informazioni ambientali, che può essere considerato un sotto-diritto del summenzionato diritto implicito e parte della sua norma di effettività, è stato riconosciuto esistere, oltre che in altre disposizioni della Convenzione, anche nell'ambito dell'articolo 2<sup>28</sup>. Detto ciò, mi permetto di sostenere che di tale sotto-diritto avrebbero dovuto godere anche le associazioni ricorrenti (ricorrenti nn. 15, 16, 17, 18 e 19).

12. In considerazione di quanto è affermato nei paragrafi 383-464 della presente sentenza e nella presente opinione, concludo, come fa la sentenza nel paragrafo 465, vale a dire, “Che il Governo non ha dimostrato che le autorità italiane abbiano affrontato il problema della *Terra dei Fuochi* con la

<sup>27</sup> Si veda Natalia Kobylarz, “*A world of difference: Overcoming normative limits of the ECHR framework through a legally binding recognition of the human right to a healthy environment*”, (2025) *XX, Journal of Environmental Law*, 1, a p. 17.

<sup>28</sup> Si vedano, *inter alia*, *Öneryıldız c. Turchia* [GC], n. 48939/99, § 90, 30/11/2004; *Budayeva e altri c. Russia*, n. 15339/02, § 132, 20/03/2008; *Kolyadenko e altri c. Russia*, n. 17423/05, § 159, 28/02/2012; e *Brincat e altri c. Malta*, n. 60908/11, § 102, 24/07/2014.

diligenza giustificata dalla gravità della situazione” e “che non ha dimostrato che lo Stato italiano abbia fatto tutto ciò che si poteva esigere da esso per proteggere le vite dei ricorrenti”. Concludo, pertanto, come fa la sentenza nel paragrafo 467, “che vi è stata violazione dell’articolo 2 della Convenzione”.

13. Infine, in ordine alla sezione della presente sentenza relativa all’applicazione dell’articolo 46 della Convenzione con cui concordo pienamente, desidero rinviare alla mia opinione concordante nella causa *Georgiou c. Grecia* (n. 57378/18, 14 marzo 2023), in cui ho approfondito le basi giuridiche del potere della Corte di contribuire all’attuazione delle proprie sentenze e ho spiegato la differenza tra l’attuazione e l’esecuzione delle sue sentenze. Nell’ambito di tali basi giuridiche, ho incluso il principio di effettività quale norma di diritto internazionale, cui ho rinviato anche nella presente opinione in un differente contesto.

## ALLEGATO I

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
1.	39742/14	28/04/2014	Annamaria DI CAPRIO 07/08/1958 SAN TAMMARO (CE)	Giuseppe AMBROSIO		Santa Maria Capua Vetere (CE), 07.08.1958 19.03.1996  San Tammaro (CE) dal 19.03.1996	Vittima diretta	Tumore del seno
2.	39742/14	28/04/2014	Annamaria DIANA 20/07/1945 ERCOLANO (NA)	Giuseppe AMBROSIO		Ercolano (NA) dal 01.01.1984	Vittima diretta	Tumore uterino
3.	39742/14	28/04/2014	Carolina OLIVIERO 07/08/1975 TORRE DEL GRECO (NA)	Giuseppe AMBROSIO		Torre del Greco (NA) dal 07.08.1975	Vittima diretta	Tumore del colon in fase terminale

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
4.	39742/14	28/04/2014	Anna INSERVIENTE 12/02/1937 BOSCOREALE (NA) Coniuge della persona deceduta  Elisabetta TORRENTE 26/04/1959 BOSCOREALE (NA) Figlia della persona deceduta	Giuseppe AMBROSIO	TORRENTE Giovanni Deceduto in data 01.04.2010	Boscoreale (NA), 19.07.1975 01.04.2010	Vittima indiretta	Carcinoma del colon con metastasi
5.	51567/14	12/11/2014	Mario CANNAVACCI UOLO 09/01/1950 ACERRA	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE		Acerra (NA) dal 09.01.1950	Vittima diretta	

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresentato da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
				Armando CORSINI  Ambrogio VALLO				
6.	51567/14	12/11/2014	Giulia ANGELINI 03/06/1970 VILLARICCA Genitore della persona deceduta  Salvatore D'ALTERIO 02/09/1968 VILLARICCA Genitore della persona deceduta	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE  Armando CORSINI  Ambrogio VALLO	D'ALTERIO Alessia Deceduta in data 31.05.12	Giugliano in Campania (NA), 02.09.2003 19.08.2011 Villaricca (NA), 19.08.2011 31.05.2012	Vittima indiretta	Tumore dell'encefal o

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
7.	51567/14	12/11/2014	Maria Jose ARDIZZONE 28/01/1932 CASAL DI PRINCIPE	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE  Armando CORSINI  Ambrogio VALLO		San Cipriano d'Aversa (CE), 14.12.1965 21.11.1974 Castelvolturno (CE) 21.11.1974 15.10.1983 Casal di Principe (CE) dal 27.11.1985	Vittima diretta	Problemi respiratori
8.	51567/14	12/11/2014	Raffaella ARENA 16/10/1975 GIUGLIANO IN CAMPANIA Madre della persona deceduta	Antonella MASCIA  Ambrogio VALLO	MICCINELLI Francesco Deceduto in data 21.02.13	Giugliano in Campania (NA), 28.06.2004 21.02. 2013	Vittima diretta	Carcinoma del fegato, della colecisti e dei dotti biliari

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
			Daniele MICCINELLI 21/12/1973 GIUGLIANO IN CAMPANIA Padre della persona deceduta					
9.	51567/14	12/11/2014	Mariana Yasmina Vittoria BELTRATTI 08/12/1989 CASAVATORE Figlia della persona deceduta	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE  Armando CORSINI  Ambrogio VALLO	BELTRATTI Raimondo Deceduto in data 15.08.2009	Casavatore 18.08.1982 15.08 2009	Vittima indiretta	Tumori bronchiali e polmonari
10.	51567/14	12/11/2014	Luciano CENTONZE	Antonella MASCIA		Acerra (NA), dal 01.01.1983	Vittima diretta	Leucemia

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresentato da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
			27/01/1938 ACERRA	Valentina CENTONZE  Armando CORSINI  Ambrogio VALLO				
11.	51567/14	12/11/2014	Vincenza CRISTIANO 29/11/1977 MINTURNO	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE  Armando CORSINI		Caivano (NA), 29.11.1977 - 27.11.1981 Cardito (NA), 27.11.1981 - 03.02. 2011 Minturno (Lazio) dal	Vittima diretta	Linfoma

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
				Ambrogio VALLO				
12.	51567/14	12/11/2014	Dario LETIZIA 28/07/1972 CASAL DI PRINCIPE	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE  Armando CORSINI  Ambrogio VALLO		Casal di Principe (CE) 28.07.1972 - 01.01.1974 Caserta (CE) 01.01.1974 - 01.01.2001 Casal di Principe (CE) dal 01.01.2001	Vittima diretta	Problemi respiratori
13.	51567/14	12/11/2014	Antonio NAPOLEONE 30/08/1953 ACERRA Padre della persona deceduta	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE	NAPOLEONE Giovanni Deceduto in data 14.06.2006	Acerra (NA), 25.11.1992 - 14.06.2006	Vittima indiretta	Tumori bronchiali e polmonari

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresentato da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
			Teresa SCAFARO 18/10/1951 ACERRA Madre della persona deceduta	Armando CORSINI  Ambrogio VALLO				
14.	51567/14	12/11/2014	Concetta ROMANO 10/09/1951 POLLENA TROCCHIA	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE  Armando CORSINI  Ambrogio VALLO		Pollena Trocchia (NA) dal 10.09.1951	Vittima diretta	Carcinoma del seno

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresentato da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
15.	51567/14	12/11/2014	Comitato donne del 29 agosto Rappresentante legale: Virginia Petrellese ACERRA	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE  Armando CORSINI  Ambrogio VALLO				
16.	51567/14	12/11/2014	Associazione Melagrana Presidente: Roberto Malinconico SAN FELICE A CANCELLO (CC)	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE  Armando CORSINI				

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
				Ambrogio VALLO				
17.	51567/14	12/11/2014	Associazione Endas Acerra Rappresentante legale: Armando Esposito ACERRA (NA)	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE  Armando CORSINI  Ambrogio VALLO				
18.	51567/14	12/11/2014	Associazione Culturale Èidos	Antonella MASCIA				

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
			Rappresentante legale: Luigi Montano ACERRA (NA)	Valentina CENTONZE  Armando CORSINI  Ambrogio VALLO				
19.	51567/14	12/11/2014	Associazione Guardie Ambientali Rappresentante legale: Paolo Esposito ACERRA (NA)	Antonella MASCIA  Valentina CENTONZE  Armando CORSINI  Ambrogio VALLO				

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresentato da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
20.	74208/14	27/10/2014	Domenica AFFINITO 22/04/1971 ROMA Figlia della persona deceduta  Anna AFFINITO 06/04/1981 MADDALONI Figlia della persona deceduta  Antonio AFFINITO 09/05/1940 MADDALONI (CE) Coniuge della persona deceduta	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE	TOSCANO Alfonsina Deceduta in data 29.01.2014	Maddaloni (CE), 01.01.1970 - 29.01.2014	Vittima indiretta	Carcinoma del fegato, della colecisti e dei dotti biliari

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
21.	74208/14	27/10/2014	Rosa AURIEMMA 15/07/1940 CAIVANO (NA)	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE		Cardito (NA), 15.07.1940 22.06. 1970 Caivano (NA), dal 22.06.1970	Vittima diretta	Carcinoma del seno
22.	74208/14	27/10/2014	Raffaele CAPPABIANCA 29/04/1950 SANTA MARIA CAPUA VETERE (CE) Coniuge della persona deceduta  Angela CAPPABIANCA 17/02/1979 CASAPULLA (CE)	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE	DE RIENZO Annalisa Deceduta in data 12.09.2007	Santa Maria Capua Vetere (CE), 23.03.1957 12 .09.2007	Vittima indiretta	Carcinoma del seno

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresentato da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
			Figlia della persona deceduta  Luigi CAPPABIANCA 05/02/1981 SANTA MARIA CAPUA VETERE (CE) Figlio della persona deceduta					
23.	74208/14	27/10/2014	Rosa CIARAMELLA 15/09/1946 MADDALONI (CE) Coniuge della persona deceduta	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE	DI SIENA Michele Deceduto in data 15.10.2005	Maddaloni (CE), 10.05.1942 - 15.10. 2005	Vittima indiretta	Tumore del rene

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
24.	74208/14	27/10/2014	Giuseppina CAMPOLATTA NO 07/07/1956 MADDALONI (CE)	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE		Maddaloni (CE), dal 07.07.1956	Vittima diretta	Carcinoma del seno
25.	74208/14	27/10/2014	Maria Lucia CAPALDO 05/04/1982 CASAPESENNA (CE)	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE		Casapesenna (CE), dal 05.04.1982	Vittima diretta	Carcinoma del seno
26.	74208/14	27/10/2014	Rosaria D'ASSISI  CASTELLAMM ARE DI STABIA (NA)	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE		Castellammare di Stabia (NA) dal 1962	Vittima diretta	Carcinoma del seno
27.	74208/14	27/10/2014	Angela LILLO 25/08/1956	Salvatore FORGIONE		Casapulla (CE) dal 1956	Vittima diretta	Carcinoma del seno

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
			CASAPULLA (CE)	Antonella FORGIONE				
28.	74208/14	27/10/2014	Stefano LILLO 08/03/1950 CASAPULLA (CE) Figlio della persona deceduta  Angela LILLO 25/08/1956 CASAPULLA (CE) Figlio della persona deceduta	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE	Pasquale LILLO Deceduto in data 16.05.2006	Casapulla (CE) dal 1.08.1921	Vittima indiretta	Linfoma

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresentato da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
29.	74208/14	27/10/2014	Emilio DELLA VALLE 07/05/1980 SANT'AGATA DE' GOTI (BN) Figlio della persona deceduta  Valerio DELLA VALLE 04/09/1987 MADDALONI (CE) Figlio della persona deceduta  Francesco DELLA VALLE 11/07/1979 MADDALONI (CE)	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE	DELLA VALLE Salvatore Deceduto in data 21.11.2003	Maddaloni (CE), 21.01.1957 21.11.2003	Vittima indiretta	Melanoma

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
			Figlio della persona deceduta  Rosa IZZO 16/10/1958 MADDALONI (CE) Coniuge della persona deceduta					
30.	74208/14	27/10/2014	Maria Rosaria PICCIRILLO 29/05/1951 PORTICO DI CASERTA (CE) Coniuge della persona deceduta	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE	D'ORSO Antonio Deceduto in data 16.04.2014	Portico di Caserta (CE) dal 1971	Vittima indiretta	Carcinoma del labbro, della cavità orale e della faringe
31.	74208/14	27/10/2014	Orsola RUSSO 27/03/1928 CASAGIOVE (CE)	Salvatore FORGIONE  Antonella		Casagiove (CE) dal 27-3-1928	Vittima diretta	Carcinoma del seno

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
				FORGIONE				
32.	74208/14	27/10/2014	Vincenzo MEROLA 14/05/1965 CURTI (CE)			Curti dal 14-5-1965	Vittima diretta	Carcinoma della tiroide e di altre ghiandole endocrine
33.	74208/14	27/10/2014	Giuseppina VERDICCHIO 18/08/1956 ARIENZO (CE)	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE		Arienzo (CE) dal 18-8-1956	Vittima diretta	Carcinoma della giunzione rettosigmoi dea
34.	21215/15	15/04/2015	Pietro PROVENZANO 06/09/1962 MACERATA CAMPANIA (CE)	Salvatore FORGIONE  Antonella FORGIONE		San Nicola la Strada (CE), 06.09.1991 09.09.1998 Recale (CE), 09.09.1998 14.02.2002	Vittima diretta	Morbo di Hodgkin

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n.	Data di deposito:	Ricorrente Data di nascita Luogo di residenza	Rappresenta to da:	Persona deceduta, data del decesso e legame con il ricorrente	Precedenti luoghi di residenza del ricorrente o della persona deceduta	Qualità di vittima	Patologia
						Santa Maria Capua Vetere (CE), 14.02.2002 24 .06.2002 Portico di Caserta (CE) dal 25.06. 2002, Macerata Campania (CE) dal 2008		

## ALLEGATO II

Comune	Provincia	Decreto ministeriale
Acerra	NA	DM 2013
Afragola	NA	DM 2013
Aversa	CE	DM 2013
Caivano	NA	DM 2013
Calvizzano	NA	DM 2013
Carinaro	CE	DM 2013
Casal di Principe	CE	DM 2013
Casalnuovo di Napoli	NA	DM 2013
Casaluce	CE	DM 2013
Casamarciano	NA	DM 2013
Casandrino	NA	DM 2013
Casapesenna	CE	DM 2013
Caserta	CE	DM 2013
Casoria	NA	DM 2013
Castello di Cisterna	NA	DM 2013
Castelvolturo	CE	DM 2013
Cercola	NA	DM 2013
Cesa	CE	DM 2013
Crispano	NA	DM 2013
Frattamaggiore	NA	DM 2013
Frattaminore	NA	DM 2013
Frignano	CE	DM 2013
Giugliano in Campania	NA	DM 2013
Gricignano di Aversa	CE	DM 2013
Lusciano	CE	DM 2013
Maddaloni	CE	DM 2013
Marano di Napoli	NA	DM 2013
Marcianise	CE	DM 2013
Mariglianella	NA	DM 2013
Marigliano	NA	DM 2013
Melito di Napoli	NA	DM 2013
Mondragone	CE	DM 2013
Mugnano di Napoli	NA	DM 2013
Napoli	NA	DM 2013

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Nola	NA	DM 2013
Orta di Atella	CE	DM 2013
Palma Campania	NA	DM 2013
Parete	CE	DM 2013
Pomigliano d'Arco	NA	DM 2013
Qualiano	NA	DM 2013
Roccarainola	NA	DM 2013
San Cipriano d'Aversa	CE	DM 2013
San Giuseppe Vesuviano	NA	DM 2013
San Marcellino	CE	DM 2013
Sant'Antimo	NA	DM 2013
Sant'Arpino	CE	DM 2013
Saviano	NA	DM 2013
Scisciano	NA	DM 2013
Somma Vesuviana	NA	DM 2013
Striano	NA	DM 2013
Succivo	CE	DM 2013
Terzigno	NA	DM 2013
Teverola	CE	DM 2013
Trentola-Ducenta	CE	DM 2013
Villa di Briano	CE	DM 2013
Villa Literno	CE	DM 2013
Villaricca	NA	DM 2013
Arzano	NA	DM 2014
Boscoreale	NA	DM 2014
Brusciano	NA	DM 2014
Camposano	NA	DM 2014
Capodrise	CE	DM 2014
Capua	CE	DM 2014
Carbonara di Nola	NA	DM 2014
Cardito	NA	DM 2014
Cicciano	NA	DM 2014
Cimitile	NA	DM 2014
Comiziano	NA	DM 2014
Grumo Nevano	NA	DM 2014
Liveri	NA	DM 2014
Massa di Somma	NA	DM 2014

## SENTENZA CANNAVACCIUOLO E ALTRI c. ITALIA

Ottaviano	NA	DM 2014
Poggiomarino	NA	DM 2014
Pozzuoli	NA	DM 2014
Quarto	NA	DM 2014
Recale	CE	DM 2014
San Felice a Cancellò	CE	DM 2014
San Gennaro Vesuviano	NA	DM 2014
San Marco Evangelista	CE	DM 2014
San Nicola la Strada	CE	DM 2014
San Paolo Belsito	NA	DM 2014
San Tammaro	CE	DM 2014
San Vitaliano	NA	DM 2014
Santa Maria Capua Vetere	CE	DM 2014
Santa Maria la Fossa	CE	DM 2014
Tufino	NA	DM 2014
Visciano	NA	DM 2014
Volla	NA	DM 2014
Calvi Risorta	CE	DM 2015
Ercolano	NA	DM 2015